

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



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ВОПРОСЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

(по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (международной научно-практической конференции), посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29–30 сентября 2016 г.)

г. Саратов
2016

УДК 342.5 (063)
ББК 67.400.6я43
О 75

*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; **Соболева Ю.В.**, кандидат юридических наук, доцент; **Колесников А.В.**, кандидат юридических наук, доцент; **Маторина Е.И.**, кандидат юридических наук, доцент

О 75 Основоплагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. научно-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова ; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». - Саратов : «ИП Коваль Ю.В.», 2016. — 244 с.

ISBN 978-5-9908519-0-0

Сборник содержит материалы VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (международной научно-практической конференции), посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии, проходившей в Саратовской государственной юридической академии 29-30 сентября 2016 года, и представляет научный и практический опыт ученых и аспирантов различных вузов.

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

УДК 342.5 (063)
ББК 67.400.6я43

ISBN 978-5-9908519-0-0

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2016
© ИП Коваль Ю.В., 2016

Содержание

Соколов А. Ю., Конин Н. М., Маторина Е. И. КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В УЧЕБНО-НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКАДЕМИИ	8
Соколов А. Ю. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	11
Аникин С. Б., Смирников А. В. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	14
Гречкина О. В., Агамагомедова С. А. ЦЕЛИ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ	18
Гришковец А. А. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	21
Кобзарь-Фролова М. Н. К ДИСКУССИИ О ЦЕЛИ И НАЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ	25
Ковалева Н. Н. ИНФОРМАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	28
Конин Н. М., Маторина Е. И. ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	31
Мамедов А. А. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО РЫНКА	34
Манохин В. М., Соболева Ю. В. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	37
Мартыненко И. Э. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СОХРАНЕНИИ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: ОПЫТ СТРАН СНГ	41
Миннигулова Д. Б. ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДОГОВОРА НА ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	44
Чаннов С. Е. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОМПЬЮТЕРНЫХ СЕТЕВЫХ ИГР НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ	48
Балашов А. Н. ПРИНЦИП ДОБОРОСОВЕСТНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	51

Галицкая Н. В. ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ ХИМИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА	54
Зелушкин А. А. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	57
Колесников А. В. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ	61
Лакаев О. А. РАССМОТРЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В ПОРЯДКЕ УПРОЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА	65
Малеванова Ю. В. УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ КАК АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ	68
Мангушева Т. С. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ	71
Мошкина Н. А. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ — НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	74
Панов А. Б. ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	77
Смагина Т. А. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЫХА И ОЗДОРОВЛЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	82
Соболева Ю. В., Тарулина Е. В. ПРОЦЕДУРА ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РФ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	85
Телегина В. А. О НЕОБХОДИМОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОНЯТИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ И ЭТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ	88
Трунина Е. В. РОЛЬ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ ВЭД ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕАЭС	91
Холодная Е. В. О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ЧЕЛОВЕКА НА ИНФОРМАЦИЮ	94
Шайхуллин М. С. СУДЕБНЫЕ ГАРАНТИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ	96
Ярош Г. Ф. ОПАСНОЕ ВОЖДЕНИЕ КАК УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ	99
Аржанов В. В. ЗАКОННОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ	101
Джамирзе Б. Ю. СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ В СВЯЗИ С НАРУШЕНИЯМИ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ	106
Жирнова Н. А. К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СЕТИ ИНТЕРНЕТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)	109

Каримов А. С. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЯЗЫКОВЫХ ОТНОШЕНИЙ	112
Пермяков А. И. ВОПРОСЫ СУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ВЗЫСКАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)	115
Санникова С. С. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В 1917–1918 ГГ.	118
Тугушева Ю. М. ФОРМИРОВАНИЕ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	121
Воробьева Д. С. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	125
Захарова Е. П. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	128
Зубова Л. В. ВЫСШЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ТРЕБОВАНИЕ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМОЕ К СУДЕБНЫМ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ	131
Китрова Е. В. ХАРАКТЕРИСТИКА УРОВНЕЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	133
Мальченко К. Н. ОБ АКТИВНОЙ РОЛИ СУДА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	136
Орлов А. В. ПРЕВЕНТИВНАЯ ФУНКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА	138
Румянцова Е. В. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ	141
Тихонов К. А. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ	144
Н. В. Тупиков РОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ЗАЩИТЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ.	147
Шиндина А. В. ОПЫТ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СТРАНАМ СНГ.	150
Агаренков С. В. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСНОЙ НАДЗОР (ЛЕСНАЯ ОХРАНА): ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	153
Агафонов А. Ф. СИСТЕМА ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ	155
Батршин Р. Ю. К ВОПРОСУ О ЛЕГИТИМНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ	158
Богатырева Н. В. ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЕННО- ИНЖЕНЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	161

Бузун Е. В. ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ	164
Гафурова Т. А. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ РЕГЛАМЕНТИРОВАННЫХ ЗАКУПОК В РАМКАХ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА	166
Дергунов А. А. НОРМАТИВНОЕ ОСНОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	169
Дехтярь И. Н. ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ОСНОВАНИЯ ВЫНЕСЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ	172
Захарова М. А. ОСОБЕННОСТИ КОМПЕТЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	175
Колязина А. В. ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	179
Кротов К. С. ПОНЯТИЕ И ОЦЕНКА АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	182
Мурашкина А. С. РЕАЛИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА РОТАЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	185
Новак А. М. О КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НАГРАДНОГО ДЕЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	188
Нахапетян М. М. К ВОПРОСУ О ВИДАХ ОБЪЕКТОВ ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	191
Решилова В. В. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	194
Цыганова Т. А. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ ПОЯВЛЕНИЯ НОВЫХ ВИДОВ ПРАВОНАРУШЕНИЙ	197

Трибуна магистранта

Алексеев С. В. МАТЕРИАЛЬНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ФОРМА ПООЩРЕНИЯ	200
Артюхов И. В. ОБЩЕСТВЕННОСТЬ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВЕ	203
Горгодзе Л. Г. О НАКОПИТЕЛЬНО-ИПОТЕЧНОЙ СИСТЕМЕ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ	206
Демченко Н. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	209

Дудаев Б. А. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ. ....	.212
Иванов В. В. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ. ....	.214
Конов К. Т. ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РФ. ....	.216
Моисеева К. Ю. РАЗВИТИЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА И САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ. ....	.219
Сарсадская О. В. К ВОПРОСУ О ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ГОСПИТАЛИЗАЦИИ ЛИЦ В ПСИХИАТРИЧЕСКИЙ СТАЦИОНАР. ....	.222
Семикин А. Р. ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ. ....	.224
Сивко Н. С. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ....	.227
Тагаева Е. В. ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕКРАЩЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ, ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ДЕПУТАТОВ, ЧЛЕНОВ ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ....	.229
Ульянова Е. Б. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЖАРНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ. ....	.231
Фокина А. А. ПРЕДПОЛЕТНЫЙ ДОСМОТР КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ АВИАПЕРЕВОЗОК. ....	.234
Чирков Е. А. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ КАК СПОСОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ. ....	.237

А. Ю. Соколов

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

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

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В УЧЕБНО-НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКАДЕМИИ

В России издавна принято подводить итоги прошедших пятилеток, тем более что 2016 год — это год 85-летия со дня основания Саратовской государственной юридической академии. Кафедра административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» сегодня — это сложившееся и хорошо укомплектованное преподавательскими кадрами учебное подразделение, имеющее богатую историю. Пять лет назад она стала одним из инициаторов и одновременно выпускающей кафедрой по новому для СГЮА направлению подготовки специалистов «Юриспруденция».

Учебная работа кафедры охватывает во всех институтах и факультетах три больших направления — административное право, муниципальное право, информационное право — и блок таких дисциплин, как: «Административный процесс», «Административная ответственность», «Основы личной безопасности сотрудников правоохранительных органов», «Основы управления в правоохранительных органах», «Государственная служба в органах обеспечения национальной безопасности», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Делопроизводство и режим секретности», во всех институтах и факультетах Академии.

На данный момент за кафедрой закреплено около 40 учебных дисциплин, в т.ч. по выбору студентов. Для СГЮА это очень много, и поэтому без хорошей организации и планирования с таким объемом учебной работы кафедре было бы не справиться.

Суммарная учебная нагрузка кафедры все последние годы стабильно составляет 25–30 тыс. часов. И в перспективе этот показатель, судя по всему, не должен сократиться — за счет кропотливой работы кафедры над новым приемом студентов, а также благодаря расширению магистратуры, причем одновременно по дневной и вечерней

формам обучения. По существующим в мире оценкам спрос на специалистов данного профиля в России и за рубежом будет неуклонно расти — по мере роста объема и сложности информационных потоков в задачах управления и связанного с этим процессом бурного распространения в экономике современных правовых знаний.

Учебно-методическая работа кафедры планировалась и была организована и в рамках работы трех научно-методических комиссий: по административному, муниципальному и информационному праву. За последние пять лет в данном направлении кафедрой проделана большая работа: от организации учебно-методического и учебно-материального обеспечения, а также до подбора преподавателей и проведения учебных занятий. Всего на протяжении пяти лет преподавателями кафедры были поставлены более 20 новых учебных курсов, создаются, издаются и переиздаются учебные пособия, учебники: в 2011 и 2012 гг. были изданы по 2 учебника; в 2013 году — 4; в 2014 году — 6 учебников и учебных пособий; 2015 году — 5 учебников и учебных пособий.

Сильной стороной работы кафедры по направлению учебно-методического обеспечения образовательного процесса является внедрение в учебный процесс авторских разработок преподавателей и аспирантов по результатам их интеллектуальной деятельности. Это позволило полностью обеспечить учебный процесс современными учебными и учебно-методическими разработками, подготовленными авторами, работающими на кафедре, изданными в центральных российских изданиях (Норма, Инфра-М, Юрайт и др.).

Преподаватели кафедры и ее заведующие (до 2013 года кафедру возглавлял д.ю.н., профессор Конин Н. М., а в настоящее время заведующим кафедрой избран д.ю.н. Соколов А. Ю.) уделяли и уделяют большое внимание работе над повышением качества образования. И прежде всего, путем планирования и организации работы высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава. На кафедре организована работа аспирантуры по специальности 12.00.14 — Административное право; административный процесс. Всего за последние пять лет ее окончили около 30 человек, из них 58% с успешной защитой кандидатской диссертации, в их числе, Н. Агафонова, А. Исаков, А. Юсупов, А. Пермяков, А. Березин, Т. Алексеева, Д. Елканова и др. Кроме того, на кафедре четко организована работа по повышению квалификации профессорско-преподавательского состава. Как правило, преподаватели кафедры внедряют результаты своей работы в новые учебные курсы. При этом многие преподаватели участвуют в реализации федеральной программы повышения квалификации.

Штатный состав кафедры на данный момент включает в себя 30 единиц ППС, 23 из которых замещены на постоянной основе. Большая часть ее преподавателей (76,2% от списка) обладают учеными степенями и учеными званиями: 5 докторов наук (23,8%) и 12 кандидатов наук, в том числе 6 с ученым званием доцента. За последние два-три года произошла постепенная смена поколений на кафедре среди сотрудников. В настоящее время средний возраст преподавателей составляет 42 года. А в перспективе он может быть еще более снижен — в связи с планируемым приходом на работу молодых преподавателей, а ныне аспирантов кафедры ФИО. Все они уже сейчас заняты в преподавательской работе на кафедре и одновременно имеют хорошие перспективы в подготовке и защите в ближайшее время своих кандидатских диссертаций. Поэтому кадровое обеспечение образовательного процесса силами профессорско-преподавательского состава кафедры не вызывает сомнений. Наряду с организационным и кадровым обеспечением большое

значение с точки зрения качества образования имеют и практикуемые на кафедре новые формы и методы обучения, уровень учебно-материального обеспечения и организация внеаудиторной работы со студентами.

Говоря о новых формах и методах учебной работы, следует иметь в виду, прежде всего, самостоятельную работу студентов, а также дистанционные методы обучения. А с ними неразрывно связана внеаудиторная работа кафедры со студентами. Эта работа организована и проводится вокруг полного по всем учебным дисциплинам пакета электронных рабочих программ и учебных планов кафедры, выложенных в открытый доступ на учебный портал СГЮА. При этом все основные учебные дисциплины кафедры обеспечены подробными тестами. К ним можно добавить более 10 авторских учебных пособий и учебно-методических разработок для обеспечения самостоятельной работы студентов. Внеаудиторная работа реализована также и в форме еженедельных консультаций студентов по всем учебным дисциплинам кафедры. Кроме того, половина состава преподавателей кафедры фигурирует в числе активных разработчиков электронных учебных курсов в СГЮА. В этой работе кафедра твердо занимает лидирующие позиции в Академии.

Главное направление учебно-материального развития кафедры связано с материально-техническим обеспечением учебного процесса в рамках новых направлений, появление которых обусловлено кардинальными изменениями в структуре административного права, вызванными развитием такого важного направления, о котором было заявлено еще в 1993 году и основы которого заложены в положениях Конституции Российской Федерации — административное судопроизводство. Коллектив кафедры в своем большинстве включен и проявляет глубокий интерес к разработкам в данном направлении юридической науки.

Научно-исследовательская и научно-методическая работа кафедры, организованная вокруг новых научных направлений «Административный процесс» и «Административное судопроизводство», органично вписывается в квалификационную характеристику не только бакалавра, но и специалиста и магистра.

Всего за последние пять лет преподавателями и аспирантами кафедры опубликовано более 150 научных работ. Общий объем опубликованных научных работ превышает 400 п. л., среди которых 11 монографий (4 из которых — коллективные). Главным мозговым центром выступают доктора юридических наук, профессора В. М. Манохин, Н. М. Конин, А. Ю. Соколов, С. Б. Аникин, Н. Н. Ковалева, кандидаты наук, доценты А. В. Колесников, Ю. В. Соболева. Индекс цитирования, представляемый в системе РИНЦ, у профессора Манохина В. М. составляет 1451 ед., а индекс Хирша — 8. У профессора Н. М. Конина — 397 и 7 соответственно. Вплотную к ним подошли доктора наук А. Ю. Соколов и Н. Н. Ковалева, а также канд. юрид. наук, доцент А. В. Колесников, у которых индекс Хирша составляет 5, что значительно выше, чем в среднем по Академии. В 2015 году сотрудниками кафедры: д.ю.н. А. Ю. Соколовым и Н. Н. Ковалевой, а также к.ю.н. доцентами А. В. Колесниковым и Ю. В. Соболевой, которая является докторантом кафедры, опубликованы пять статей в журналах, индексируемых в базе данных Web of Science, Scopus.

В конце 2014 года кафедрой впервые была организована и успешно проведена Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти», посвященная 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «СГЮА», по результатам которой был издан сборник научных трудов. Данное мероприятие

стало традиционным и уже сейчас организуется третья конференция, посвященная 85-летию нашей Академии.

В рамках проектно-грантовой деятельности преподаватели и аспиранты кафедры за пять последних лет приняли участие более чем в 10 конкурсах научных проектов по линии РФФИ, РГНФ и Минобрнауки. Две работы получили поддержку:

1. Разработка и апробация критериев эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних. Государственное задание (базовая часть), научно-методический проект — Ильгова Екатерина Владимировна. 2015 год (335700 руб.);

2. Научно-методическое обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Государственное задание (базовая часть), научно-методический проект — Смагина Тамара Алексеевна, старший научный сотрудник, к. ю. н. (Исполнитель: Лакаев О. А.). 2015 год (128000 руб.).

Для обеспечения связи с практикой применения административного законодательства в 2014 году образован филиал кафедры при администрации Энгельсского муниципального района. Положение о филиале кафедры в 2014 году утверждено согласованным решением ректора Академии профессора С. Б. Суrowова и Главы Энгельсского муниципального района. Работу филиала в настоящее время обеспечивает Заместитель Главы Энгельсского муниципального района В. В. Журик. На базе филиала преподаватели кафедры повышают свою квалификацию, изучают материалы, используемые в научной и учебной деятельности.

Практическая направленность деятельности кафедры реализуется в выполнении по заданиям ректората работ по подготовке научно-практических экспертиз и заключений по проектам законов Саратовской области, актов Губернатора и Правительства Саратовской области, а также по разработке законопроектов регионального уровня и федерального уровня.

Сегодня кафедра административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» располагает достаточно высоким научно-педагогическим потенциалом, необходимой учебно-материальной базой, имеет твердые основы и четкие перспективы для своего дальнейшего развития.

А. Ю. Соколов

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

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В соответствии со ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹ (далее — КоАП РФ) законодательство об административных правонарушениях, включающее в себя КоАП РФ

и законы субъектов РФ об административных правонарушениях, основывается на Конституции РФ².

Конституция РФ является высшим, основополагающим законом, имеющим прямое действие и применяющимся на всей территории РФ, которому не должен противоречить ни один иной правовой акт, принимаемый в государстве (п. 1 ст. 15 КоАП РФ). Подобный постулат означает, что нормы, закрепляющие основные конституционные принципы, выступают правовым фундаментом для законодательного регулирования всех отраслей права и действующего законодательства. Конституция РФ служит основой формирования также отдельных правовых институтов, включая институт мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выступающий составной частью института мер административного принуждения, связанных с совершением административного правонарушения. Конституционные положения определяют предметы ведения органов государственной власти в сфере административно-правового регулирования и административной юрисдикции; принципы применения мер административного принуждения; гарантии прав и свобод физических и юридических лиц, а также пределы их ограничения.

В соответствии с подп. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательства отнесены к сфере совместного ведения РФ и ее субъектов. Вместе с тем основополагающими выступают положения, закрепленные п. «в» ст. 71 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, относящие регулирование, ограничение и защиту прав и свобод человека и гражданина к федеральному ведению. С рассмотренным установлением корреспондируется правило, закрепленное ч.ч. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ, определяющее невозможность противоречия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству по предметам совместного ведения. Такой подход, воспроизведенный ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ, легитимизирует исключительность установления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях законодателем Российской Федерации (п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

Соответствие законодательных актов, регулирующих меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и порядок их применения, Конституции РФ исследуется Конституционным Судом РФ. В случае признания их неконституционными положения таких актов утрачивают силу (ч.ч. 2, 4, 6 ст. 125 Конституции РФ).

Содержание п. 2 ст. 15 Конституции РФ предопределяет обязанность всех органов административной юрисдикции и их должностных лиц, наделенных полномочиями по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, соблюдать Конституцию РФ и законы.

Современная российская Конституция отражает классические либеральные взгляды на индивидуальную свободу, личные права, равенство, собственность, политический плюрализм, представительную демократию и одновременно закрепляет достаточно широкие возможности государства в регулировании различных сфер общественных отношений, т. е. является вариантом либерально-этикетской конституционной модели³.

Конституционные нормы закрепляют важнейшие права и свободы, «неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения» (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ). Их закрепление позволяет свободно, самостоятельно, в пределах закона участвовать в

управлении государством, развивать свои способности и дарования, определять свои поступки, избирать вид и меру поведения, а также возможность пользования различными социальными благами. Основные права и свободы являются объективным правом, обязательным для всех государственных органов. В соответствии с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Конституция РФ допускает ограничение законодателем основных принципов в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Согласно позиции Конституционного Суда РФ правовые ограничения прав и свобод могут быть оправданы, только если: 1) такие ограничения вызваны исключительно необходимостью защиты социальных ценностей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, и иными средствами защитить указанные ценности невозможно⁴; 2) они адекватны социально необходимому результату (цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод)⁵.

В научной правовой литературе несколько шире трактуются цели ограничения права. Ими может служить запрет всего общественно вредного, исключаящего злоупотребление свободой⁶, защита общества, прав и свобод (интересов) других лиц от произвола правопользователя⁷, необходимость уважения прав и свобод других людей, нормальное функционирование общества и государства⁸, сдерживание противозаконного деяния в целях защиты общественных отношений⁹ и др.

Подобные ограничения «выступают специфическим индикатором, позволяющим определить степень свободы и защищенности личности»¹⁰, характеризуют взаимоотношения между государством и человеком и позволяют отделить законность от произвола. С одной стороны, будучи негативным явлением, принудительно уменьшая объем прав личности, правовые ограничения направлены в итоге на охрану общественных отношений, включая защиту индивидуальных и коллективных свобод. По мнению известного немецкого государствоведа Клауса Штерна, «все основные права, даже если они исходят из естественных прав человека, имеют предпосылкой своего существования, с одной стороны, наличие государства, которое их гарантирует и защищает, с другой — противостояние именно этого государства основным правам»¹¹. Единственный выход из данной дилеммы им видится в проведении тонкого, дифференцированного разграничения между сферой защиты основных прав и их ограничениями.

Конституционную основу применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как неотъемлемой части мер административного принуждения составляют следующие важнейшие, носящие универсальный характер, определяющие правовой статус личности и условия его ограничения конституционные принципы: 1) соразмерность ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям; 2) ясность и определенность правовых норм, касающихся возможных ограничений прав и свобод; 3) равенство всех перед законом и судом; 4) запрет придания обратной силы закону, ухудшающему положение граждан; 5) гарантии честного административного процесса; 6) всеобщность и гарантированность судебной защиты.

Таким образом, правовой институт мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях испытывает на себе в полной мере весь

напор правового воздействия конституционных принципов применения мер административного принуждения, что в итоге самым непосредственным образом влияет на его содержание.

В заключение следует отметить, что конституционные основы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях находятся в постоянном развитии, свидетельством чему является практическая деятельность Конституционного Суда РФ, оказывающего регулирующее воздействие на механизм административного принуждения.

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

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

³ См.: Лассаль Ф. О сущности Конституции. СПб., 1906. С. 7.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7, ст. 701.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 9, ст. 1066.

⁶ См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. редактор В.А. Четвернин. М., 1997. С. 30.

⁷ См.: Морозова Л.А. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7. С. 26.

⁸ См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран: Учебник для вузов. В 4-х т. Т. 1–2. Часть Общая: Учебник / Отв. редактор Б.А. Страшун. М., 2000. С. 133–134.

⁹ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 91.

¹⁰ См.: Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. № 5. С. 17.

¹¹ См.: Штерн К. Государственное право федеративной республики Германия: в 2 т. Мюнхен, 1984. Т. 2. С. 185.

С. Б. Аникин

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

А. В. Смирников

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

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Одной из целей правового регулирования контрольно-надзорной деятельности является установление единых правил проведения административного контроля и надзора в целях реализации в действиях контрольных органов принципа предсказуемости административных действий. Необходимость в соблюдении этого

принципа на государственном уровне обусловлена тем, что нетранспарентность и диспропорциональность мер административного контроля и надзора могут оказывать сдерживающий эффект на развитие предпринимательства, приводить к ухудшению делового климата в стране, а следовательно, к существенным негативным последствиям для экономики в целом.

Эффективность и сбалансированность системы административного контроля (надзора) в России напрямую зависит от качества нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы административного контроля (надзора), их согласованности между собой.

В качестве разбалансированности такого правового регулирования можно привести следующий пример.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и проведения проверок органами урегулированы Федеральным законом от 26 января 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ)¹.

В то же время положениями глав 23, 28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)² определены федеральные, региональные и муниципальные органы, уполномоченные составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях.

Следует констатировать, что в значительном числе случаев в одном лице совпадают органы, осуществляющие государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и осуществляющие процедуру привлечения подконтрольных лиц к административной ответственности.

Установлено, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

В значительном числе случаев такими поводами к возбуждению дел являются результаты проведённых контрольно-надзорными органами проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, оформленных различными документами: актами проверок, протоколами испытаний, заключениями специалистов и другими.

При этом порядок проведения таких проверок, проводимых органами, имеющими право составлять протокол и рассматривать дела об административных правонарушениях, как уже отмечалось, регулируется положениями Закона № 294-ФЗ.

В большинстве случаев результаты контрольно-надзорных мероприятий, отражающие факт нарушения подконтрольным лицом обязательных норм и правил, являются практически единственным объективным доказательством совершения таким лицом административного правонарушения, существо которого (объективную сторону) и составляет факт установленных проверкой нарушений (протокол об административном правонарушении не в счёт, поскольку его содержание производится от содержания акта проверки).

Казалось бы, привлечение в таких случаях лиц к административной ответственности возможно лишь при проведении проверочных мероприятий с соблюдением

требований Закона № 294-ФЗ, предъявляемых к порядку их проведения, поскольку доказательства в административном деле, к которым относятся результаты проверочных действий, должны оцениваться с точки зрения законности их получения.

Однако практика привлечения к административной ответственности и судебная практика по делам об обжаловании таких постановлений свидетельствуют об ином. Административные и судебные органы отграничивают порядок установления нарушения обязательных норм и правил в ходе контрольно-надзорной деятельности от порядка установления факта совершения административного правонарушения, закрепленного КоАП РФ.

В качестве примера можно привести дело об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности (дело № А06-2948/2016), в котором Общество указало судебным инстанциям на нарушение административным органом установленного Законом № 294-ФЗ порядка проведения проверки, выражившееся в ненаправлении проверяющим лицом требования о предоставлении образцов продукции, документов и сведений, необходимых для осуществления государственного надзора, в адрес Общества. В связи с этим Общество полагало нарушенной процедуру привлечения его к административной ответственности.

Судебные инстанции, признавая данный довод несостоятельным, отметили, что Закон № 294-ФЗ не регулирует порядок привлечения виновных лиц к административной ответственности, а следовательно, нарушения его положений не могут трактоваться как нарушения процедуры привлечения виновного лица к административной ответственности. Положения указанного Закона не регулируют порядок возбуждения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности. Таким образом, при каких контрольных мероприятиях выявлено административное правонарушение правового значения для оценки законности привлечения лица к административной ответственности не имеет.

И подобная судебная практика достаточно многочисленна.

Получается, что устанавливаемое КоАП РФ регулирование вопроса установления факта совершения административного правонарушения полностью игнорирует процедуру проведения проверок в рамках Закона № 294-ФЗ, поскольку при привлечении к административной ответственности для правоприменителя совершенно неважно, имелись ли основания для проведения внеплановой проверки, по результатам которой лицо привлекается к административной ответственности (ч. 2 ст. 10 Закона), получил ли административный орган согласование органа прокуратуры на проведение проверки (ч. 5 ст. 10 Закона), имеется ли распоряжение или приказ руководителя контрольно-надзорного органа на проведение проверки (ч. 1 ст. 14 Закона).

Такое противоречие в правовом регулировании крайне отрицательно сказывается на реализации контрольными органами основного принципа предсказуемости административных действий. Игнорирование контрольно-надзорными органами указанных и других немаловажных положений Закона № 294-ФЗ при проведении проверок не влечёт для них никаких отрицательных последствий и объективно ведёт к увеличению числа подобных нарушений.

Представляется, что указанное несоответствие в законодательном регулировании является следствием недостаточной нормативной проработки статуса контрольно-надзорных органов. Так, в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Президентом РФ был издан Указ от

9 марта 2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³, которым, в числе прочих положений, определены функции органов исполнительной власти в области контроля и надзора и разграничены уровни системы органов исполнительной власти, ответственные за выполнение данной функции.

Обязанность исполнения функций контроля и надзора Указом возложена в основном на федеральные службы, частично на федеральные министерства и агентства.

Законодательными актами субъектов Российской Федерации определяются органы исполнительной власти субъектов, уполномоченные на осуществление регионального государственного контроля (надзора), устанавливается их организационная структура, полномочия, функции и порядок их деятельности.

Уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами определяются органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление муниципального контроля.

Например, Положение о федеральном государственном транспортном надзоре, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2013 г. № 236⁴, определяет государственный транспортный надзор как деятельность Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и её территориальных органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, установленных международными договорами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области транспорта. Надзор в этой области осуществляется посредством организации и проведения проверок субъектов надзора либо транспортных и технических средств в процессе их эксплуатации, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также связан с систематическим наблюдением за исполнением обязательных требований, анализом и прогнозированием состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности субъектами надзора.

Из Положения о муниципальном жилищном контроле, утверждённого Постановлением Администрации г. Астрахани от 27 февраля 2013 г. № 1516⁵, следует, что муниципальный контроль составляет комплекс мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований, установленных нормативными актами в отношении муниципального жилищного фонда в целях повышения эффективности использования муниципального жилищного фонда на территории города.

Из изучения всего массива федерального, регионального и муниципального законодательства, регулирующего статус контрольно-надзорных органов, можно сделать вывод о том, что первичным в их деятельности является анализ состояния законоприменения в поднадзорной сфере и принуждение подконтрольных лиц к эффективной и соответствующей закону деятельности. Достигается это в первую очередь путём проведения проверочных мероприятий и вынесения по их результатам предписаний об устранении выявленных нарушений норм и правил, обязательных к исполнению.

Вторичным, по существу сопутствующим, в деятельности данных органов является выявление административных правонарушений и привлечение нарушителей к ответственности, а также установление в ходе процедуры привлечения к ответственности

причин совершения правонарушений и условий, способствовавших их совершению, а затем вынесение представлений о принятии мер по устранению таких причин и условий. Сущность данной стороны деятельности административных органов проявляется в направленности принимаемых ими мер на недопущение подобных нарушений в будущем.

Следовательно, вторичность указанной функции административных органов обусловлена отнесением её в основном к методам превенции.

Однако учёт правоприменителями вторичного по существу характера деятельности по привлечению к административной ответственности и безусловное приоритетное применение ими положений Закона № 294-ФЗ на данном этапе невозможно ввиду урегулирования правового статуса контрольно-надзорных органов либо подзаконными нормативными актами (Указ Президента, постановление Правительства, муниципальные правовые акты), либо законами субъектов Российской Федерации, т.е. актами более низшего уровня, чем КоАП РФ.

Всё станет на свои места, как только статус контрольно-надзорных органов будет закреплён на уровне федерального закона. Это необходимо для более чёткого и однозначного его определения, закрепления статуса контрольно-надзорных органов в системе законодательных координат, а также во избежание вредной для делового климата конкуренции правовых норм, порождающей существенную, имеющую значительные практические последствия правовую неопределённость в вопросах контрольно-надзорной деятельности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. ч. 1, ст. 6249; 2016. № 18, ст. 2503.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 28, ст. 4558.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2016. № 20, ст. 2820.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 12, ст. 1335; 2016. № 7, ст. 997.

⁵ См.: Астраханский вестник. 2013. № 9.

О. В. Гречкина

профессор кафедры административного права и процесса
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»,
доктор юридических наук, профессор

С. А. Агамагомедова

доцент кафедры «Менеджмент и экономическая безопасность»
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», кандидат социологических наук

ЦЕЛИ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Анализ таможенного законодательства, административной практики таможенных органов позволяет говорить о полноценной системе таможенного контроля как вида государственного контроля, сложившейся в современных условиях. Под системой таможенного контроля нами понимается единство и взаимосвязь всех форм, способов и механизмов таможенного контроля, его основных видов, критериев

оценки его эффективности, а также других составляющих, общность которых обусловлена едиными целями, функциями и принципами таможенного контроля.

В связи с этим следует согласиться с научной позицией о том, что понятие системы контроля намного шире понятия системы контрольных органов, не сводится к последней и не исчерпывается ею¹.

Система таможенного контроля, по нашему мнению, включает в себя понятие таможенного контроля, нормативные правовые акты, регламентирующие его проведение, цели, функции и принципы осуществления таможенного контроля, формы и способы его реализации, субъекты и объекты таможенного контроля, административно-правовой механизм его реализации, виды таможенного контроля и критерии его оценки. Для понимания сущности таможенного контроля, необходимо определить цели его осуществления.

Справедлив подход авторов, заключающейся в том, что цель выражает ориентацию в контрольной деятельности на достижение желаемого состояния объекта управления². По мнению А. М. Тарасова, основное назначение контроля — это способствовать неукоснительному выполнению решений в установленный срок, достижению высоких конечных результатов, повышению уровня организованности в управленческой деятельности и ответственности в работе всех должностных лиц, обеспечивать большую ритмичность и целеустремленность в работе государственного аппарата управления. Важнейшая задача контроля в этой связи — предупреждение нежелательных последствий³.

В широком смысле целями государственного контроля В. П. Беляев считает охрану конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых нормативных правовых актов Конституции РФ, введение в правовое поле действий должностных лиц, а также обеспечение законности и правопорядка в государстве в целом⁴.

Таможенный контроль является видом государственного контроля, его цели аналогичны целям государственного контроля, но отражают специфику контрольных функций таможенных органов. Профессор О. Ю. Бакаева называет следующие цели осуществления таможенного контроля:

1) обеспечение соблюдения норм таможенного законодательства всеми субъектами таможенного права;

2) охрана государственной и общественной безопасности, экономических интересов России;

3) защита общественного порядка;

4) выявление правонарушений и преступлений в области таможенного дела;

5) предупреждение неправомерных деяний субъектами внешнеэкономических отношений;

6) защита законных прав и интересов физических и юридических лиц;

7) оказание содействия в борьбе с международным терроризмом⁵.

Аналогичную позицию занимает Е. В. Сергеев⁶ и Н. В. Терехов⁷.

Н. А. Погодина видит основной целью таможенного контроля определение с помощью различного рода проверок соответствия проводимых участниками таможенно-правовых отношений операций и действий в сфере таможенного дела требованиям норм таможенного законодательства и выявление, пресечение и предупреждение на основе этого таможенных правонарушений (нарушений таможенных правил)⁸.

Т.Ю. Юркин справедливо полагает, что значение таможенного контроля обусловлено направленностью на защиту основной конституционной ценности — прав и свобод человека, а также его непосредственной связью с проблемами национальной безопасности Российской Федерации⁹.

В действующем законодательстве таможенный контроль представлен как совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств — членов Таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы¹⁰.

Таким образом, законодатель в Таможенном кодексе Таможенного союза, который является основой правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции, прямо указывает на цели таможенного контроля. Эти цели заключаются в обеспечении соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств — членов Таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы. Обратим внимание на то, что при определении целей таможенного контроля законодатель четко ограничивает пределы контрольно-надзорных функций таможенных органов.

Цели прямо определяются законодателем при регламентации и иных видов государственного контроля. Так, в ст. 4 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»¹¹ указаны следующие цели экспортного контроля: защита интересов Российской Федерации; реализация требований международных договоров Российской Федерации в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения; создание условий для интеграции экономики РФ в мировую экономику; противодействие международному терроризму.

На наш взгляд, кроме цели обеспечения соблюдения законодательства следует назвать такие цели таможенного контроля, как: обеспечение прав и свобод всех участников таможенных правоотношений; обеспечение государственной и общественной безопасности; повышение эффективности государственного управления в таможенной сфере; содействие развитию внешнеторгового товарооборота и конкуренции в экономических отношениях; восстановление нарушенных прав участников таможенных правоотношений; пресечение и предупреждение совершения нарушений законодательства; обеспечение законности и правопорядка в сфере внешнеэкономической деятельности.

Справедливо мнение В.П. Беляева о том, что главная цель контроля: не допустить действий за пределами заданных параметров, обеспечить их выполнение согласно закону, предупредить возможные отклонения, а в случае их совершения — устранить негативные последствия¹². На подобные цели обращают внимание и иные исследователи, утверждающие, что основная цель контроля состоит в том, чтобы не только выявить недостатки, но и предотвратить и исправить их¹³.

Заслуживает внимания также позиция А.А. Косова о том, что законность выступает не только как цель государственного контроля, но и как принцип его осуществления¹⁴. Т.Ю. Юркин отмечает, что, если учесть, что таможенный контроль является частью государственного контроля, то целью первого можно считать проверку соответствия поведения и деятельности подконтрольных субъектов предписаниям таможенных правовых норм¹⁵.

Наряду с определением общих целей таможенного контроля при характеристике отдельных его видов специалистами выделяются цели, имеющие более узкий

характер. Так, С. В. Халипов выделяет цели таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности¹⁶.

Таким образом, цели таможенного контроля в современных условиях заключаются в обеспечении соблюдения законодательства Таможенного союза и законодательства государств — членов Таможенного союза, прав и свобод всех участников таможенных правоотношений. Кроме того, в условиях развития евразийской интеграции важной целью таможенного контроля становится содействие развитию внешнеторгового товарооборота как между государствами Евразийского экономического союза, так и с иными государствами.

¹ См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 79.

² См.: Пылин С. В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дисс.... канд. юрид. наук. СПб, 2006. С. 34.

³ См.: Тарасов А. М. Государственный контроль в России: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 30–31.

⁴ См.: Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис.... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 76.

⁵ См.: Бакаева О. Ю., Матвиенко Г. В. Таможенное право России / Отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2004. С. 228–229.

⁶ См.: Сергеев Е. В. Таможенный контроль: проблемы правового регулирования: дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 21.

⁷ См.: Терехов Н. В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеторговой деятельности: дис.... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 17.

⁸ См.: Погодина Н. А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 26.

⁹ См.: Юркин Т. Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 34.

¹⁰ Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 8 мая 2015 г.) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6615.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30, ст. 3774.

¹² См.: Беляев В. П. Указ соч. С. 76–77.

¹³ См.: Пылин С. В. Указ соч. С. 34.

¹⁴ См.: Косов А. А. Таможенный контроль как способ обеспечения законности: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М. 2005. С. 11, 16–17.

¹⁵ См.: Юркин Т. Ю. Указ соч. С. 42.

¹⁶ См.: Халипов С. В. Таможенное право. М., 2007. С. 210–211.

А. А. Гришковец

Старший научный сотрудник сектора административного и бюджетного права
Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проблема качества государственного управления, повышения его эффективности продолжает оставаться для современной России остро актуальной. Приходится с сожалением признать, что за годы административной реформы решить ее

так и не удалось. Более того, проблема эта заметно обострилась в результате введения антироссийских санкций со стороны стран Запада и их союзников. В условиях санкций эффективное государственное управление способно заметно сгладить их негативные последствия для экономики страны, отдельных граждан и общества в целом. Это значительный внутренний резерв, мобилизовав который, государство может успешно противостоять внешнему давлению.

Напомним, масштабная административная реформа в России началась после направления в 2002 году тогдашним Председателем Правительства Российской Федерации М. М. Касьяновым письма в адрес Президента Российской Федерации¹, в котором излагались основные направления преобразований в сфере государственного управления и намечались этапы их осуществления. Глава государства наложил на письмо резолюцию «согласен». Таким образом, был дан старт современному этапу административной реформы, которая пока так и не пришла к своему закономерному финишу — эффективному государственному управлению, компактному и профессиональному, некоррупционному государственному аппарату.

Вопрос эффективности государственного управления исключительно важен. Неэффективность управления во многих случаях приводит к тяжелейшим последствиям, нарушениям основных конституционных прав граждан. Выражая серьезную обеспокоенность неестественной «убылью» населения, Уполномоченный по правам человека Российской Федерации в своем ежегодном докладе специально отметил: «Пожалуй, главное, в чем можно упрекнуть Правительство страны, — это отсутствие гибкой и динамичной системы действий, направленных на опережение и недопущение развития негативных процессов, приводящих к драматическим последствиям»². Такое положение российский омбудсмен назвал не иначе как очевидный «дефект управления», непосредственно влияющий на основополагающее право человека на жизнь. Недопущение таких дефектов — первейшая задача государства.

Закономерно поэтому, что Вопросы совершенствования государственного управления находятся в центре внимания Правительства Российской Федерации как конституционного органа, осуществляющего исполнительную власть в стране. Это нашло отражение в таком базовом во всех отношениях документе, как Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года³. С учетом сложной экономической ситуации в стране, которая обусловлена значительным снижением мировых цен на нефть и антироссийскими санкциями со стороны стран Запада и их союзников, первоначальная редакция документа от 31 января 2013 г. была скорректирована. В настоящее время реализуется новая редакция Основных направлений от 14 мая 2015 г. Есть в них и отдельный раздел V «Повышение качества государственного управления».

По каким же направлениям предполагается решать эту важную во всех отношениях задачу? В рамках раздела вычленено четыре подраздела: эффективность государственных расходов; эффективность управления государственной собственностью; качество государственных услуг, оказываемых органами государственной власти; эффективность исполнения функций государственной власти. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

Если говорить о таком во всех отношениях исключительно важном в условиях рыночной экономики направлении, как эффективность управления государственной собственностью, то следует, безусловно, поддержать курс российского Правительства на выход государства из непрофильных активов и сокращение тем самым

государственного присутствия в экономике. Сокращение государственного сектора позволит привлечь в бюджет дополнительные средства, снизит коррупционные риски, которые присутствуют там, где есть возможность распоряжаться государственным имуществом и бюджетными средствами. Процесс приватизации подавляющего числа объектов нестратегического назначения планируется завершить к 2018 году. Вместе с тем, думается, нельзя повторять ошибки прошлых лет, когда высоколиквидные активы государства передавались в частные руки, как оказалось впоследствии, во многих случаях не только не самые чистые, но и не самые умелые и трудолюбивые. И здесь очевидный интерес представляет предложение президента Российского союза промышленников и предпринимателей А. Н. Шохина, который на встрече с Президентом Российской Федерации 15 февраля 2016 года отметил, что «очень важно обеспечить социальную направленность приватизации»⁴. Суть предложения сводится к тому, что в приватизации на рыночных условиях должны участвовать негосударственные пенсионные фонды. Это позволит, с одной стороны, привлечь в экономику долгосрочные вложения, а с другой — повысить устойчивость пенсионной системы.

Во многом ключевым является подраздел «Эффективность исполнения функций государственной власти». Повышение эффективности деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти планируется достигнуть за счет оптимизации и сокращения неэффективных государственных функций и устранения их дублирования; совершенствования процессов принятия и исполнения решений с целью разумного сокращения согласительных процедур и повышения ответственности головного ведомства за конечный результат; внедрения в деятельность органов власти методов проектного управления; снижения объемов документооборота, максимального его перевода в электронный вид.

Справедливости ради нужно отметить, что ничего принципиально нового не предлагается. Фактически налицо лишь интерпретация положений административной реформы прежних лет. Именно с анализа функций федеральных органов исполнительной власти, выявления дублирующих и избыточных в свое время и начиналась административная реформа. Вместе с тем следует, безусловно, поддержать дальнейшее расширение использования современных информационных технологий, перевод документооборота в электронный вид. Это позволит не только снизить бюджетные расходы на государственное управление, но и сделает деятельность государственных органов, прежде всего органов исполнительной власти, более открытой, а потому и более подконтрольной обществу. Как верно отмечает, Э. В. Талапина, открытость исполнительной власти способствует, с одной стороны, расширению возможностей бизнеса (в лице его объединений) и гражданского общества влиять на принимаемые решения нормативного характера, а с другой стороны, дает возможность конкретным частным субъектам защищаться от возможных неправомерных действий власти⁵.

Опыт экономически развитых правовых демократических государств современного мира убедительно показывает, что проблема эффективного государственного управления неразрывно связана с проблемой коррупции. Российское правительство продолжает курс на формирование системы противодействия коррупции, в том числе за счет создания условий для активного гражданско-общественного контроля за эффективностью государственных расходов и инвестиций

с государственным участием, а также общественного мониторинга и контроля за деятельностью органов государственной власти.

Обратиться к теме государственного управления (которую нельзя не признать, довольно «заезженной») автора во многом побудила появившаяся в прессе информация о том, что Правительство готовится к очередной (да, именно очередной!) масштабной реформе системы управления⁶. Тогда возникает резонный вопрос: а что же тогда было в предыдущие без малого полтора десятка лет административной реформы, если по их прошествии снова нужна очередная «масштабная реформа системы управления». Думается, не подведя публично итоги преобразований прошлых лет, которые, очевидно, не дали ожидаемых со стороны общества и государства результатов, не назвав персонально ответственных за это лиц, продуктивно двигаться вперед не получится. Тем более, что о необходимости «масштабной реформы системы управления» говорит именно тот, кто долгое время стоял, что называется у руля административной реформы прошлых лет, а именно бывший глава Минэкономразвития России, а ныне — президент Сбербанка Г. О. Греф.

Цель реформы — перейти от ручного управления, от работы по поручениям, главным образом поручениям Главы государства, к проектной работе. По замыслу «новых старых» или, если угодно, то «старых новых» реформаторов, предлагается создать центр управления реформами и реализации ключевых проектов. Это должна быть комиссия, которую возглавит Президент, его зам — Председатель Правительства, курировать будет один из вице-премьеров. Его основные функции — повышать эффективность министерств по 5–7 основным ключевым показателям эффективности (KPI), координировать небольшое количество проектов. Главная цель — учить министерства реализовывать проекты. Однако возникает резонный вопрос: должны ли министерства вообще заниматься какими-либо проектами?

Как известно, в ходе административной реформы был издан Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷. Согласно данному нормативному правовому акту федеральное министерство является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Таким образом, в случае реализации так называемой «проектной модели» будет иметь место отход от одного из базовых положений административной реформы, определявшего статус федерального министерства. Вряд ли с таким подходом можно согласиться.

Что касается KPI для правительства и для каждого министра, то утверждать его предлагается премьеру, а также с определенной периодичностью (раз в месяц, квартал или год) оценивать эффективность министров, утверждать планы действий, оценивать реализацию плана или отклонения от него. Отчеты должны публиковаться и оцениваться международными экспертами. Думается, что принимать участие в оценке могли бы и представители российских структур гражданского общества, ее результаты должны влиять на принятие кадровых решений, включая представление Президенту Российской Федерации об освобождении от должности недостаточно эффективных министров.

Думается, проблема совершенствования государственного управления в современной России лежит в политической и отчасти организационной плоскости, нежели плоскости правовой. Политический фактор является главным. В случае его

игнорирования, преобразования в очередной раз будут проводиться ради самих преобразований, а не во благо гражданина и общества. Именно это показал опыт административной реформы последних лет. Вызывает недоумение положение, при котором после без малого полутора десятка лет преобразований государственное управление по-прежнему требует очередной «масштабной реформы».

¹ Документ официально опубликован не был. Более того, имел отметку «для служебного пользования», а потому, очевидно, не предназначался для широкой аудитории. Копия имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

² Рос. газ. 2016. 24 марта.

³ <http://www.government.ru>. (дата обращения: 17.06.2016).

⁴ <http://kremlin.ru/events/president/news/51329> (дата обращения: 17.06.2016).

⁵ См.: Талалина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М., 2015. С. 154.

⁶ См.: Правительство готовится к масштабной реформе системы управления. Возможно оно перестанет работать по поручениям президента // Ведомости. 2016. 16 марта.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

М. Н. Кобзарь-Фролова

главный научный сотрудник Института проблем эффективного государства и гражданского общества
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук,
профессор

К ДИСКУССИИ О ЦЕЛИ И НАЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Одна из основных задач современного общества — это защита общественных отношений от деструктивных действий, девиантного поведения лиц. Административная ответственность¹ является важнейшим инструментом, обеспечивающим соблюдение законодательства во всех сферах государственного управления. При этом статистические данные свидетельствуют о ежегодном росте административной деликтности. Во многом такой рост опосредован переквалификацией отдельных видов экономических преступлений и отнесение их в рамки административных деликтов. Ежегодный прирост дают нарушения законодательства в области дорожного движения, что связано с изменением политики в этой сфере, в сторону размещения и отслеживания нарушений правил дорожного движения с применением специальных технических средств на путепроводах. Очевидным является и тот факт, что цели административной ответственности не всегда достигают результата. Административные наказания не имеют должного профилактического эффекта. Об этом свидетельствуют статистические данные МВД России: до 20% деликвентов в течение года за аналогичные правонарушения подвергались административному наказанию неоднократно. В среднем каждый пятый правонарушитель после назначения ему наказания повторно совершал противоправные деяния. В этой связи имеются основания предполагать, что необходимо уточнить цель и назначение административной ответственности.

Административная ответственность — неотъемлемая часть регулирования социальных процессов в правовом государстве. Права и обязанности, возникающие в связи с привлечением виновных лиц к ответственности за правонарушения в различных областях общественной жизни, являются производными по отношению к правам и обязанностям в сфере государственного управления.

Как известно, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) законодатель не только не ввел определение административной ответственности, но и не закрепил ее цель и назначение. В соответствии с правилом ч. 1 ст. 2.1. КоАП РФ административная ответственность устанавливается за совершенное административное правонарушение. То есть административная ответственность выступает следствием деструктивного действия (бездействия) лица, группы лиц. При этом законодатель ввел понятие «наказание» как меру ответственности за совершенное административное правонарушение. Согласно правилам ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Таким образом, цель административного наказания определена: назначение наказания имеет превентивный характер, оно направлено на предупреждение совершения новых правонарушений самим правонарушителем. Исчерпывающий перечень видов наказания законодатель приводит в Главе 3 КоАП РФ.

Может возникнуть предположение, что назначение административной ответственности состоит в наложении наказания лицу, совершившему противоправное, виновное действие (бездействие), за которое государством (субъектом Российской Федерации) установлена ответственность. Однако это не соответствует действительности. Очевидно, что содержание правовых понятий «ответственность» и «наказание» не идентичны.

Защищая конституционные права участников отношений, законодатель четко установил, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ). Наказание не может применяться, если не доказан факт совершения противоправного действия (бездействия) и не установлена ответственность за правонарушение.

Возвращаясь к истории законодательства об ответственности, в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях 1984 года, в статье 23 Главы 3 «Административное взыскание» были названы его цели: воспитание лица в духе соблюдения советских законов, уважение к правилам социалистического общежития, а также предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. То есть назначение наказания (взыскания): воспитание, уважение, превенция. Абстрагируясь от социалистических пережитков, следует заметить, что воспитывать совершеннолетнего, деликтоспособное лицо поздно. Воспитательный процесс должен начинаться с рождения. Это — культура привития гражданину принципов и правил поведения в обществе, осознания правомерного и деструктивного. За несовершеннолетних граждан ответственность несут родители (ст.ст. 31.8; 32.2 КоАП РФ). В этой связи упорное упоминание отдельными авторами о том, что ответственность несет воспитательный характер, в корне неверно.

Отдельного внимания заслуживает правило, закрепленное в ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ: «Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения

обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено». К слову сказать, это правило незаслуженно остается без внимания как теоретиками права, так и практиками.

Например, за нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов КоАП РФ устанавливает наказание в виде наложения административного штрафа или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток (ст. 11.20). Следуя правилам ст. 4.1, правонарушитель обязан не только устранить последствия нанесенного вреда, но и исполнить свою обязанность должным образом. За неисполнение обязанности по уплате штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, установлено наказание в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ). За непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, установлено наказание в виде административного штрафа (ст. 19.6 КоАП РФ).

Система административных наказаний должна гибко реагировать на изменения государственной социальной политики и генезис общественных отношений. Очевидно, что система должна, с одной стороны, обеспечивать достижение установленных целей административной ответственности, а с другой — не препятствовать гармоничному развитию общества.

В специальной литературе имеются робкие упоминания о том, что административное наказание преследует цель восстановления «статус кво». К сожалению, такая идея не нашла поддержки у законодателя. Законодатель свел суть ответственности к применению мер наказания, а точнее — к пополнению государственного бюджета, поднимая планку штрафных санкций. А между тем цель и назначение административной ответственности должны соответствовать целям развития правового демократического государства. Назначение административной ответственности не должно сводиться не к извлечению прибыли, а побуждению действовать в рамках правовой нормы.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации² была поставлена задача развития человеческого потенциала. Потенциал должен иметь самый широкий спектр своего действия, в том числе пропаганду правового сознания и поведения. В этой связи нужно обратить внимание научной общественности на разработку комплекса мер по соблюдению установленных государством правил и норм, начиная с дошкольного возраста, с привлечением семьи, школы, общественных институтов. По западному образцу смелее использовать общественный труд лиц в тех случаях, если применение правила о «статус кво» (восстановления прежнего положения вещей, как, например, при нарушении правил дорожного движения) невозможно. Не нарушает же уборка общественных мест в качестве меры наказания принципы демократии в Европе и США. Необходимо закрепить это правило в новой редакции закона об административных правонарушениях (ответственности).

¹ Ежегодно Омская юридическая академия, под руководством доктора юридических наук, профессора Ю.П. Соловья проводит научно-практические конференции, посвященные исследованию и решению актуальных проблем административной ответственности. Участники конференции неоднократно обращали внимание законодателя на отсутствие понятийного аппарата, неясности концепции административной ответственности и др.

² Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

Н. Н. Ковалева

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

ИНФОРМАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Особое место в механизме информационного обеспечения государственного управления занимает государственный информационный контроль, который существовал и продолжает существовать во всех известных истории типах и видах государств, включая античные полисы, феодальные республики, тоталитарные режимы и современные демократии Запада. Более того, тот хорошо известный факт, что именно «государство, а не предприниматель-новатор в своем гараже как в Америке, так и во всем мире было инициатором информационно-технологической революции»¹, явился отчасти следствием настойчивых усилий государства сделать свой контроль над информацией если не монопольным, то эффективным.

Признание необходимости его существования, равно как и повышения качества информационного обеспечения политики государства, не является ни данью отечественной «имперско-державной традиции», ни уступкой западному этатизму. Информационный контроль — такая же имманентная составляющая государственной деятельности, как взимание налогов или оборона страны. Суть здесь заключается не в самом факте государственного контроля над информационной деятельностью, а в качестве, методах и формах обеспечения информационной политики государства.

Государственное регулирование использования информационных технологий в политической деятельности государства, включая и его контроль над информацией, неизменно входит в любой известный истории «набор» этих средств, являясь важным (а при умелом использовании и очень эффективным) инструментом проведения внешней политики. Даже кардинальные перемены в формах и способах осуществления государственной власти — изменения политического режима, смена способов формирования и ротации политической элиты, а также ее состава, перестройка механизмов выработки и проведения государственной политики — не отменяют государственного информационного контроля. Однако любое из перечисленных и многие другие обстоятельства могут изменить методы его осуществления. Правильное понимание роли и места государства в информационной сфере общественных отношений или (что, конечно, не одно и то же) в информационном обществе дает возможность оценить перспективы его информационной деятельности внутри страны и за рубежом².

Определяя предметные области административно-правового регулирования информационного обеспечения государственного управления, И. Л. Бачило подчеркивает, что это — сфера управления, которая объединяет в себе результаты многих отраслей управления, например: обеспечение занятости населения, управление развитием экономики, всех систем жизнеобеспечения человека, мониторинг, учет, статистика. Результатом этих отраслей управления служит информационный ресурс³.

В числе основных задач административно-правового регулирования объектов виртуальной (виртуально-материальной природы) — в первую очередь информационный ресурс, также можно выделить контроль за информационными потоками, обеспечение информационной безопасности.

К полномочиям этих органов в сфере информатизации можно отнести разработку и принятие государственной стратегии внедрения информационных технологий в государственную деятельность посредством принятия нормативных актов, государственных программ в информационной сфере; реализацию информационных прав физических и юридических лиц, а также государственный контроль и надзор в информационной сфере.

Кроме того, обращаясь в соответствующие компетентные органы, граждане не только защищают свои права и свободы, но и фокусируют внимание органов власти на нарушениях законодательства и соответственно опосредованно осуществляют контроль за соблюдением норм права в обществе. Подобный контроль иногда называют «индивидуальным». Таким образом, обращения граждан могут быть и проявлением одного из методов государственного контроля в информационной сфере.

Управление доступом к базам данных операторов персональных данных, как указывает П. Анни⁴, осуществляется централизованно, то есть оператор персональных данных, к которым относятся и все работодатели (в том числе государственные и муниципальные органы), без согласия работника нарушить тайну его сообщений, в том числе и по электронной почте, не может. В то же время возникает правовой пробел, заключающийся в том, что отсутствует контроль за использованием электронной почты и доступом в Интернет на рабочем месте сотрудника со стороны работодателя. Как показывает практика, многие сотрудники злоупотребляют свободой использования легко доступных информационных технологий, например, тратится много времени на общение в социальных сетях или по электронной почте осуществляется массовая рассылка сообщений, не имеющих отношения к работе и др.

Решением данного правового казуса должна стать разработка внутренних правил пользования электронной почтой, Интернетом и другими информационными технологиями в соответствующем юридическом лице. В данные правила целесообразно включить обязательность подписания договора с сотрудником о том, что все сообщения, отправляемые с электронных адресов организации, подлежат контролю и проверке со стороны соответствующих структурных подразделений и если сотрудник использует подобные средства в личных целях, то он не может претендовать на защиту конфиденциальности данной информации.

В Англии аналогичная проблема возникла после рассмотрения и принятия Закона о регулировании следственных действий (The Regulation of Investigatory Powers

Act (RIPA) ⁵, в котором предусматривается возможность контроля и блокировки электронных сообщений, телефонных переговоров и даже ключей шифрования.

В то же время вступили в юридическую силу Акт о правах человека 1998 г. и Законная деловая практика (The Lawful Business Practice regulations), в которых предусматривается право на защиту информации о частной жизни, в частности, телефонных переговоров, почтовых сообщений и т.п.

Профсоюзы считали, что RIPA предоставляет излишние полномочия работодателям в области контроля частной информации. Одновременно со стороны работодателей поступали упреки в практической невозможности обязательного получения согласия отправителя и получателя сообщений, как того требуют законодательные нормы для обоснования соответствующего контроля. В результате в действующие нормы были внесены изменения⁶.

В настоящее время работодатель должен получить согласие как отправителей, так и получателей сообщений на осуществление контроля за подобным общением. Исключения сделано только для ситуаций, в которых:

- 1) устанавливается факт (к примеру, сделки);
- 2) предотвращается или обнаруживаются признаки преступления или неправомерного использования информационной системы или информационных технологий;
- 3) обеспечивается эффективная работа данной информационной системы.

Более того, подобные действия работодателя возможны только для достижения целей бизнеса и при условии принятия работодателем всех «разумных мер» для предупреждения отправителя и получателя сообщений о возможности перехвата сообщений.

Подобные нормы логично было бы внести и в российское законодательство как один из возможных эффективных путей решения данного противоречия.

В свою очередь, государственное управление использованием информационных технологий представляет собой систему способов и факторов, обеспечивающих необходимые условия для формирования и удовлетворения потребностей пользователей (потребителей) информации, включая обеспечение информационных потребностей высших органов государственной власти, а также информационный контроль, выражающийся в качестве, методах и формах обеспечения информационной политики государства. Развитие системы функционирования государственного управления использованием информационных технологий осуществляется в целях повышения эффективности жизнедеятельности государства и общества.

¹ См.: *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ.: под науч. ред. И. О. Шкаратана. М., 2000. С. 75; см. также: *Castells M.* The state and Technology: Policy: A Comparative Analysis of U. S. Strategic Defense Initiative, Informatics Policy in Brasil, and Electronics Policy in China. Berkeley, 1988.

² См.: *Фельдман Д. М.* Стратегии информационного обеспечения внешнеполитической деятельности Российской Федерации в условиях глобализации. Человек и современный мир. М., 2002. С. 146–155.

³ См.: *Бачило И. Л.* Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество. 1999. № 2. С. 19–25.

⁴ См.: *Анни П.* О «тонком» клиенте замолвите слово // Российская газета. 2003. 5 апр.

⁵ RIPA (2000) был одобрен 28 июля 2000 г. и поэтапно вступал в силу на протяжении осени 2000 — весны 2001. URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/RIPA> (дата обращения: 20.02.2011).

⁶ *Shaw Pittman.* Regulation of Investigatory Powers Act. ALERT. December 2000. Number 5: URL: <http://library.lp.findlaw.com/articles/00104/003812.pdf> (дата обращения: 25.03.2010).

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

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовое регулирование здравоохранения в России включает несколько направлений. *Традиционное* — регулирование административно-организационных вопросов деятельности органов публичной администрации (органов исполнительных органов государственной власти федерального и субъектов РФ уровня, представительных органов регионов и муниципалитетов, иных лиц, наделенных властными полномочиями).

И особое направление, к которому в сфере здравоохранения относятся: регулирование вопросов контроля государственных и негосударственных (частных) организаций здравоохранения, контроля за предоставлением государственной помощи, правовое обеспечение регулирования и контроля при размещении публичных заказов (государственных, муниципальных закупках) медицинскими организациями, а также контроля в части удовлетворения интересов потребителей услуг в сфере здравоохранения и т.д.

Исходя из данных направлений выделяется ряд основных источников правового регулирования в сфере здравоохранения в России, к которым в первую очередь, следует отнести Конституцию Российской Федерации 1993 г.,¹ положения которой занимают основополагающее место в иерархии любого отечественного законодательства, в том числе правового регулирования в сфере охраны здоровья граждан как одной из главных государственных ценностей. В сфере административного права к ним относится положение п. 1 ст. 41, в котором провозглашается право каждого гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также принцип государственной поддержки здравоохранения, который выступает в качестве одной из основ в охране и укреплении здоровья населения, базисом для развития различных систем здравоохранения — государственной, муниципальной, частной, а также в деятельности, которая способствовала бы не только укреплению здоровья человека, но и экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию всего населения.

Такой подход представляется правильным, так как административно-правовое регулирование, рассматривающее главной задачей развитие всей сферы здравоохранения, призвано служить воплощению в жизнь данного тезиса.

Административно-правовое регулирование — это лишь один из способов поддержки здравоохранения, который используется и осуществляется государством, что составляет главную его ценность.

По Конституции РФ «сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом» (ч. 3. ст. 41).

Использование термина «сокрытие» представляется в данном случае не вполне корректным, более последовательным и обоснованным было бы применение

понятия «деятельность, наносящая вред здоровью» (запрет на «деятельность, наносящую вред здоровью»), поскольку «сокрытие» не всегда может дать негативный эффект.

Разработка и принятие законодательства в сфере охраны здоровья граждан не является исключительной прерогативой Российской Федерации, координация вопросов здравоохранения, согласно конституционным положениям (п. «ж» ст. 72) находится в совместном ведении федеральных органов и органов здравоохранения субъектов РФ.

Помимо положений, имеющих прямое отношение к рассматриваемым вопросам, связанным с законодательством о здравоохранении, необходимо иметь в виду и многочисленные нормы Конституции, в которых косвенно обозначено влияние на процессы правотворчества и правоприменения, которые происходят при осуществлении регулирования и контроля отношений в сфере здравоохранения. Например, это положение относится к базовым положениям, в которых содержатся гарантии судебной защиты прав частных лиц, включая защиту от неправомерных действий органов власти и иных лиц.

Значительное место в иерархии нормативных правовых актов занимают международные акты, которые заключены от имени Российской Федерации компетентными уполномоченными органами власти, по вопросам охраны и защиты здоровья российского населения. В теории международного права принято традиционно выделять несколько видов международных договоров, к которым относятся межгосударственные, межправительственные и межведомственные.

В число межгосударственных, межправительственных договоров с участием Российской Федерации входят двусторонние и многосторонние акты, в которых содержатся положения, направленные на обеспечение охраны здоровья населения, в том числе административного характера, а также договоры, заключаемые в связи с участием или вступлением РФ в международные организации, где регулируются вопросы здравоохранения. Например, к числу таковых можно отнести Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года², признающий право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, и многие другие.

Примером двусторонних и многосторонних международных договоров с участием России, специально посвященных вопросам охраны здоровья граждан, могут служить Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством РФ от 24 ноября 1998 г. «О взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи»³; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь от 24 января 2006 г. «О порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации»⁴ и многие другие.

К международным межведомственным актам следует отнести и международные договоры, которые заключаются от лица Российской Федерации специализированными органами власти, уполномоченными в сфере регулирования здравоохранения. Как правило, данные соглашения заключаются Министерством здравоохранения Российской Федерации.

К числу таких документов можно отнести Европейское Соглашение о предоставлении медицинского обслуживания лицам, временно пребывающим на территории другой страны (Женева, 17 октября 1980 г.);⁵ Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в сфере здравоохранения между Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством здравоохранения Республики Фиджи (Москва, 28 июня 2013 г.)⁶; Меморандум между Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством здравоохранения Итальянской Республики о сотрудничестве в сфере здравоохранения (подписан в г. Триесте 26.11.2013 г.)⁷ и иные акты.

Федеральные законы, регулирующие административно-правовые отношения в сфере здравоохранения в России, многочисленны. Центральное, системообразующее значение в регулировании данных вопросов имеет Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁸, из положений Главы 12. «Организация контроля в сфере охраны здоровья» которого следует, что контроль в здравоохранении находится в исключительном ведении федеральных органов власти. Следовательно, законодательство субъектов РФ и акты органов местного самоуправления (МСУ), которые связаны с регулированием конкретных вопросов здравоохранения, должны приниматься только с учетом и во исполнение данного Закона. Помимо Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» административно-правовые отношения регулируются еще целым рядом федеральных законов, вопросы, связанные с которыми мы ввиду ограниченного объема работы, оставим за пределами исследования, как и вопросы правового регулирования на уровне местного самоуправления.

Отметим только еще, что важную роль как источники правоприменения в сфере охраны здоровья граждан, которые регулируются административным законодательством, играют акты и практика высших судебных органов — Верховного Суда и Конституционного Суда Российской Федерации⁹.

Таким образом, административно-правовое регулирование в сфере здравоохранения в Российской Федерации представляет собой сложную, разветвленную систему, которая характеризуется наличием многоуровневой системы управленческих актов, общего и специального направления правового регулирования.

¹ Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

² См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 36.

³ URL <http://www.zakonprost.ru/content> (дата обращения: 01.08.2016).

⁴ URL <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=57254> (дата обращения: 01.08.2016).

⁵ См.: Сборник международных договоров СССР. М., 1994. Вып. XLVII.

⁶ Документ опубликован не был. URL <http://base.garant.ru/7042> (дата обращения: 31.07.2016).

⁷ Документ опубликован не был. URL <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=d;oc;base=INT;n=56724> (дата обращения: 30.08.2016).

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4219.

⁹ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 13 июня 2006 г. № 186-О «По ходатайству Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 7 октября 2005 года № 385-О» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2006; Решение Верховного Суда РФ от 9 апреля 2014 г. № АКПИ14–152 «О признании недействующим приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 11 сентября 2007 г. № 582 «Об утверждении стандарта медицинской помощи больным с инсулинзависимым сахарным диабетом» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 4.

А. А. Мамедов

профессор кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО РЫНКА

В настоящее время абсолютно очевидно, что свободный рынок перестал быть саморегулирующейся или самокорректирующейся системой, имеется определенная часть экономического пространства, где рынок «проваливается и не срабатывает»¹. Поэтому развитые страны стали признавать необходимость вмешательства государства в действие рыночного механизма, который не может существовать сам собой, вне общества и отдельно от государства. И в этих условиях именно корректное административно-правовое регулирование, позволяя сохранить преимущества рынка, дает возможность сгладить отрицательные стороны его деятельности, особенно в социальной сфере, составной частью которой является высшее образование.

Неотъемлемым фактором глобализации служит формирование рынка высшего образования. Объем мирового рынка высшего профессионального образования достигает 50 млрд долл. США. Причем, по мнению экспертов², к 2020 году он может возрасти до 200 млрд долл. Лидирующие позиции на мировом рынке высшего профессионального образования занимают США, Великобритания, Германия, Франция, Австралия, Китай, Япония, Россия и Канада.

По данным ЮНЕСКО потенциал рынка высшего профессионального образования оценивается примерно в 140 млн студентов. Иностранцами студентам свои услуги предлагают тысячи учреждений высшего образования из 129 государств, хотя основная конкуренция происходит, как правило, между наиболее развитыми странами Западной Европы и Северной Америки, а также Австралией и Японией, где обучается свыше 4/5 всех иностранных студентов. Характерно, что на эту же группу стран приходится и 4/5 общемировых государственных расходов на образование (в абсолютных цифрах 1098,4 из 1386,8 млрд долл.). Причем это соотношение остается устойчивым на протяжении последних 20 лет. Доля России на мировом рынке высшего профессионального образования ориентировочно составляет 3,8%. Если исключить выходцев из СНГ из общего числа иностранных студентов, обучающихся в российских учреждениях высшего образования, то доля России на мировом рынке высшего образования составит менее двух процентов. Это сопоставимо с общей долей России в совокупном мировом экспорте всех товаров и услуг, равной 1,4%³. Приведенное, на наш взгляд, позволяет рассматривать высшее образование не только как общественное достояние социальной сферы, но и как обособленную отрасль нематериального производства, объект экономических отношений — интеллектуальный товар, который удовлетворяет определенные общественные потребности и может продаваться как персонализированный капитал⁴.

Таким образом, рынок высшего образования в настоящее время становится одним из наиболее крупных секторов мировой торговли. Высшее образование, особенно в экономически развитых странах, все в большей мере развивается как экспортная отрасль национальной экономики. С абсолютной уверенностью можно

констатировать существование такой отрасли мировой экономики, как мировой рынок высшего образования.

Проблемы развития национальной системы подготовки кадров высшей квалификации в современных условиях глобализации связаны, на наш взгляд, прежде всего с повышением эффективности публично-правового воздействия на данную систему для сохранения высшего образования как общественного достояния.

К сожалению, действующее законодательство вряд ли справится с проблемами подобного рода. Значительные коллизии характеризуют административно-правовое регулирование отдельных направлений деятельности учреждений высшего образования (бюджетное и внебюджетное финансирование, организация учебного процесса, управление качеством образования и др.) и административно-правовой режим деятельности учреждений высшего образования особенно в условиях формирования единого мирового образовательного пространства. При этом отмечаем, что образовательные нормативные правовые акты высшей школы далеко не стабильны, они подвержены многочисленным корректировкам, за которыми правоприменителю довольно сложно уследить. Именно образовательная сфера чаще всего порождает и порождает серьезные конфликтные ситуации общенационального значения, вызывавшие утрату населением и многими субъектами экономической деятельности доверия к органам государственного управления в сфере высшего образования.

В современном мире существуют разные взгляды на получение высшего образования. Так, согласно либеральной точке зрения получение высшего образования — обычная услуга, которая всегда должна оплачиваться. В соответствии с социальной позицией высшее образование — общественное общедоступное достояние. Третья, технологическая позиция определяет получение высшего образования в качестве одного из факторов производства, в соответствии с которым регулируется его оплата и общедоступность.

В соответствии с либеральной точкой зрения Концепция Всемирной торговой организации (далее — ВТО) регламентирует получение высшего образования как предмет купли-продажи⁹. Если исходить из Концепции ВТО и рассматривать получение высшего образования как продажу услуги ее потребителю, то Россия после вступления в ВТО обязана предоставить всем другим странам — участникам ВТО правовой режим наибольшего благоприятствования в торговле образовательными услугами — одинаковые возможности наряду с российскими и другими зарубежными учреждениями высшего образования. В таких условиях российские учреждения высшего образования будут неконкурентоспособны с зарубежными, и Россия, образно говоря, станет образовательным банкротом, а национальный человеческий капитал станет национальным богатством развитых экономических стран, для которых Россия будет поставщиком не только природных, но и человеческих ресурсов (*и данный процесс уже идет*). Все это вызывает необходимость в применении административно-правовых регулятивов, изменении существующего, прежде всего административного, законодательства, чтобы защитить национальную систему высшего образования.

В связи с изложенным требуется выработка административно-правового режима адаптации национальной системы высшего образования к условиям, регламентированным международными актами, подписанными при вступлении России в ВТО. По нашему мнению, административно-правовые регулятивы высшего

образования в условиях глобализации должны, прежде всего, обеспечить как образовательный суверенитет России в этой области, так развитие и сохранение отечественной высшей школы в ее лучших традициях и ее профессорско-преподавательских кадров как составной части системы национальной безопасности страны.

Примером может служить административно-правовое регулирование в области высшего образования в странах — инициаторах Болонского процесса, членов Европейского Союза, которые не передали право принятия решений, направленных на унификацию их законодательства в сфере образования, на уровень Сообщества. Причина, на наш взгляд, заключается в том, что образование в любом государстве — это результат исторически длительного процесса, впитавшего в себя традиции, культуру, национальную идентичность каждого народа. Создание же единых норм в сфере образования приведет к полной потере национальной идентичности.

Образование и культура неразрывно связаны друг с другом. Культура же в принципе не может быть унифицирована. Кроме того, необходимо отметить существование разных правовых школ в рамках одной отрасли права, учитывать и разные национальные правовые системы. Поэтому ни одно государство не пойдет на добровольный отказ в области образования от своих национальных корней, истории, религии и культуры, положенных в основу государственной политики в качестве базиса сохранения национальной идентичности. В России же, к сожалению, приходится отмечать все диаметрально противоположно.

По нашему мнению, именно глобализация в области высшего образования должна подталкивать законодателя к регулированию общественных отношений в данной области, ее развитию как открытой и единой государственно-общественной системы, которая обеспечит эффективное распределение управленческой ответственности между субъектами образовательной политики, участниками образовательного процесса путем регулирования нормами административного права, прежде всего, корректной ответственности между учредителями, особенно государственными органами исполнительной власти, и учреждениями высшего образования, их прав и обязанностей, экономической самостоятельности учреждений высшего образования с исключением излишней бюрократической регламентации их деятельности.

Современная парадигма развития национальной системы высшего образования и ее административно-правового регулирования в России — это парадигма эпохи глобализации. Глобализация же как неотвратимый и объективный процесс диктует необходимость увеличения прозрачности (прозрачности) границ между различными национальными правовыми системами. В силу этого национальные правовые системы неизбежно сближаются в институциональном и юридико-техническом планах.

Формирование мирового образовательного рынка порождает потребность и его надгосударственного регулирования, проявляющегося в увеличивающемся массиве интеграционных норм. Процесс постепенного сближения административного законодательства в области высшего образования объективен, стирание законодательных граней, целью которого является ликвидация ограничений, препятствующих получению высшего образования гражданами в любой стране, в ближайшей перспективе приведет к унификации административного законодательства в области высшего образования, стандартизации нормативных требований,

предъявляемых к деятельности учреждений высшего образования. Поэтому в процессе формирования целостного административного законодательства в исследуемой области необходимо учитывать как неолиберальные мировые тенденции в области высшего образования, так и разнообразную природу правовых систем регулирования национальных рынков высшего образования.

Для формирования национального административного законодательства в области высшего образования стран с транзитивной экономикой, в том числе России, чрезвычайно важно учитывать международные тенденции в административно-правовом регулировании отношений в области высшего образования, поскольку в современных условиях мирового рынка высшего образования трудно развивать закрытую, полностью зависящую только от внутренних национальных факторов систему высшего образования. Уполномоченные государственные органы исполнительной власти должны четко осознать, что национальные системы высшего образования уже находятся в условиях мирового рынка высшего образования, и учитывать этот фактор с самого начала процесса формирования национального административного законодательства в области высшего образования.

¹ Жильцов Е. Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций: Учебное пособие. М., 1995. С. 18.

² Всемирный доклад по образованию 2007. URL: http://uis.unesco.org/template/pdf/ged/2007/GED2007_rus.pdf (дата обращения: 21.06.2016).

³ Там же.

⁴ См.: Лесли Л., Джонсон Г. Модель совершенной конкуренции и рынок высшего образования // The Journal of Higher Education. Vol. 45. No. 1 (Jan., 1974). P. 1–20.

⁵ См.: Скурко Е. В. ВТО: введение в правовую систему / Под ред. В. М. Шумилова. М., 2003. С. 68–74.

В. М. Манохин

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

Ю. В. Соболева

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

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В качестве субъектов административного права рассматриваются как коммерческие, так и некоммерческие негосударственные организации различных организационно-правовых форм и видов.

Так, по мнению Б. В. Россинского, к субъектам, например нормотворческой деятельности, относятся не только государственные организации, но и организации

других форм собственности, их должностные лица; общественные объединения, их руководители¹.

Начало формирования федерального законодательства о негосударственных организациях было положено на рубеже XX — XXI вв. Это были одни из первых в современном Российском государстве законы, определявшие правовое положение различных видов негосударственных организаций: общественных объединений, религиозных объединений, политических партий и иных организаций, что не могло не отразиться на устойчивости нормативной базы в этой сфере. Одним из значительных шагов в ее реформировании явилось внесение изменений и дополнений в главу 4 Гражданского кодекса РФ². Были актуализированы базовые положения и появились принципиально новые нормы Гражданского кодекса РФ, касающиеся, в том числе, и типологии организаций, упорядочения их организационно-правовых форм, что в последующем должно найти отражение и в законодательстве о негосударственных коммерческих и некоммерческих организациях. Требуется не просто систематизация данных субъектов, проведение их классификации и характеристика с позиций административно-правового регулирования, но и гармонизация выводов и результатов с учетом положений иных отраслей права, в частности гражданского, трудового права.

Для реализации указанной цели необходим единообразный понятийный аппарат, включающий в себя: определение понятия негосударственной организации как субъекта административного права, признаки негосударственных организаций, отличающие их от организаций государственных, типологию негосударственных организаций по различным основаниям классификации и другие положения.

Так, под негосударственной организацией предлагается понимать субъект административного права, представляющий собой группу физических лиц, выступающую персонафицировано от своего имени, выполняющую собственные, корпоративные задачи и функции, не обладающую государственно-властными полномочиями, созданную без участия государства и не финансируемую им. В нормативных актах используются различные термины при характеристике негосударственных организаций: «некоммерческие организации», «неправительственные организации», «иностранные и международные неправительственные организации», «общественные объединения» и др. Определение данных понятий не всегда четко приводится в законодательстве, что вызывает определенные трудности как в правоприменительной практике, так и в научной деятельности, ошибочные трактовки при сообщениях в СМИ, у рядовых граждан.

Между тем к данным организациям применяются меры принудительного характера, в том числе и меры административного принуждения, что предполагает необходимость урегулирования их признаков в нормативных актах.

Так, Советом Федерации 8 июля 2015 г. был составлен список из 12 организаций для проверки Генпрокуратурой на соответствие закону о нежелательных организациях³, в который в том числе вошла и Крымская полевая миссия по правам человека⁴.

При этом у членов Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Н. Сванидзе и А. Юрова возникли вопросы по поводу того, как Крымская полевая миссия, объединяющая правозащитников-волонтеров, могла попасть в список из 12 иностранных неправительственных организаций, чья деятельность может быть нежелательной в России, в так называемый «патриотический стоп-лист». «Миссия правозащитников из России, Украины, Белоруссии, Киргизии

и Казахстана, занимающихся мониторингом нарушений прав человека в Крыму на добровольных началах, в отличие от других участников «стоп-листа», не является организацией: у нее нет юридического лица, членства или бюджета», — отметил А. Юров на заседании рабочей группы Совета⁵.

Вместе с тем разнообразие видов негосударственных организаций обуславливает необходимость их классификации, которую предлагается провести по следующим основаниям:

I. Основания, касающиеся организационной стороны деятельности негосударственных организаций:

- а) организационно-правовая форма данных субъектов;
- б) наличие государственной регистрации у организации;
- в) возможность учредителям (участникам, членам) организаций участвовать в управлении ими;
- в) учредитель негосударственной организации.

II. Основания, относящиеся к содержательной стороне деятельности негосударственных организаций:

- а) целевое назначение деятельности организации;
- б) форма собственности негосударственной организации;
- в) функциональное назначение основной деятельности;
- г) наличие полномочий у организации по применению мер административного принуждения.

По целевому назначению деятельности негосударственные организации подразделяются на коммерческие и некоммерческие.

Специфика каждой из организационно-правовых форм негосударственных коммерческих организаций как субъектов административного права определяется их характерными признаками. В отношении негосударственных некоммерческих организаций определяющее воздействие на административную правосубъектность оказывает целевая направленность их деятельности.

В действующей редакции статьи 50 ГК РФ перечислены организационно-правовые формы некоммерческих организаций — юридических лиц. Причем этот перечень не открытый, а исчерпывающий, что означает, что в других организационно-правовых формах некоммерческие организации — юридические лица не могут быть созданы. Отсюда следует вывод, что некоммерческая организация без статуса юридического лица, если такая возможность предусмотрена нормативными актами, может быть создана и в другой организационно-правовой форме, кроме предусмотренных ГК РФ. Тем более, что в соответствии с ч. 6 данной статьи к отношениям по осуществлению некоммерческой организацией своей основной деятельности, к другим отношениям с участием некоммерческой организации, не относящимся к предмету гражданского законодательства, правила ГК РФ не применяются, кроме случаев, если иное не предусмотрено законом или уставом некоммерческой организации.

Перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, приведенный в Гражданском кодексе РФ, породил ряд вопросов. В частности, к общественным организациям относятся политические партии, профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления. Но в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁶ органы общественной самодеятельности, например, относятся

не к организационно-правовым формам общественных организаций, а к формам общественных объединений, о которых в ГК РФ вообще не упоминается. В свою очередь, о территориальных общественных самоуправлениях не упоминает Федеральный закон «Об общественных объединениях», хотя он и регулирует непосредственно деятельность общественных организаций. Все эти противоречия ГК РФ с действующим законодательством должны быть устранены.

Что же касается таких субъектов, так же не названных в ГК РФ, как общественные палаты и общественные советы, то их статус как организаций специфичен и определяется различными авторами неоднозначно⁷. Специфика выражается в том, что данные организации образуются, как правило, государственными органами. Между тем они могут являться субъектами административного права. Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата РФ;
- 2) общественные палаты субъектов РФ;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

В связи с этим данных субъектов можно считать государственно-общественными организациями, поэтому к негосударственным в чистом виде их отнести нельзя. Тем не менее, негосударственные организации участвуют в деятельности общественных палат, которые осуществляют функции общественного контроля в РФ в соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Субъектный состав общественного контроля в Законе существенно ограничен по сравнению с тем, который был представлен в законопроекте, разработанном Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ⁸. Член Совета Елена Тополева на обсуждении проекта закона в Общественной палате 26 марта 2014 года отмечала по этому поводу следующее: «Исключение общественных объединений из процедуры общественного контроля, предложенное новым законом, вызвало большое недоумение»⁹.

Между тем на необходимость осуществления контроля не специально созданными государством для этого органами, а по инициативе граждан, общественных объединений, указывают многие авторы¹⁰. В связи с этим предлагается дополнить ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», включив туда в качестве субъектов общественного контроля и общественные объединения.

Итак, к одним из основных направлений реформирования законодательства о негосударственных организациях относятся:

- 1) четкое формирование понятийного аппарата в отношении различных видов негосударственных организаций;
- 2) приведение норм законодательства, регулирующего правовой статус организаций, в соответствие с ГК РФ;
- 3) наделение негосударственных организаций полномочиями по осуществлению общественного контроля.

¹ См.: *Россинский Б. В.* Разработка федерального закона «О нормативных правовых актах» — насущная потребность совершенствования российского законодательства // Юстиция. 2007. № 2. С. 8.

² Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2304.

³ Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. I, ст. 7597.

⁴ См.: *Кашеварова А.* Список «нежелательных организаций» расширят до 20 // <http://izvestia.ru/news/588570> (дата обращения: 10.04.2016).

⁵ Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-совет.ru/presscenter/news/read/2558/> (дата обращения: 10.05.2016).

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2016. № 23, ст. 330.

⁷ См., например: *Иванов А. В.* Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 16–19; *Тахоева С. С.* Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

⁸ Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: http://president-совет.ru/structure/group_14/materials/Проект%20Ф3%20-%20версия%2007.02.2014%20-1.pdf (дата обращения: 15.05.2016).

⁹ Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-совет.ru/news/5767/> (дата обращения: 15.06.2016).

¹⁰ См.: *Общественный контроль: правовая поддержка* // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130–131.

И. Э. Мартыненко

заведующий кафедрой гражданского права и процесса
Гродненского государственного университета имени Янки Купалы, (Республика Беларусь),
доктор юридических наук, профессор

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СОХРАНЕНИИ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: ОПЫТ СТРАН СНГ

Главенствующая роль в обеспечении защиты объектов культурного наследия принадлежит, конечно же, государству, которое осуществляет регулирующее воздействие на все субъекты общественных отношений в сфере охраны историко-культурного наследия¹. Однако сохранение памятников истории и культуры можно обеспечить лишь путем распределения ответственности между гражданами, обществом и государством.

Общественные объединения — одни из немногих коллективных субъектов, которым предоставлено право на выражение, представительство и защиту субъективных прав и законных интересов как своих, так и членов (участников), а в случаях, предусмотренных законом, неопределенного круга лиц². Если вспомнить, в Советском Союзе функционировала достаточно обширная сеть общественных объединений, которые не только оказывали помощь государственным органам в охране памятников истории и культуры, но и благоприятно влияли на воспитание широких слоев

населения. Однако деятельность их постепенно стала приобретать формальный и показательный характер³. Подвергся сомнению и критике принцип добровольности участия в общественных объединениях, что привело к самоликвидации многих из них. Указанные обстоятельства потребовали принципиально новых решений в организации общественных объединений и осуществлении ими общественного контроля.

Участие институтов гражданского общества (общественных объединений) в обеспечении безопасности государства необходимо рассматривать как важнейший фактор формирования негосударственной системы безопасности посредством опережающей сигнальной системы предупреждения об опасности⁴. Общественный контроль является формой негосударственной правоохранительной деятельности. Граждане и общественные объединения формируют определенную атмосферу нетерпимости по отношению к случаям уничтожения (разрушения, повреждения) памятников, о чем свидетельствуют многочисленные факты в СМИ. Их обращения в правоохранительные органы являются в соответствии с процессуальным законодательством поводом для проведения проверки с принятием соответствующего решения. Учет общественного мнения предполагает включение его в содержание принимаемых управленческих решений (например, о разборке исторического здания или, наоборот, о воссоздании утраченного объекта культурного наследия) с целью совмещения интересов населения с интересами государства и регионов.

Охрана объектов культурного наследия требует специальных знаний, поэтому повышается роль экспертного сообщества в обеспечении данной деятельности государства.

В международных документах (модельных законодательных актах) под общественной экспертизой понимается деятельность уполномоченных органов, организаций и граждан (общественных экспертов), связанная с анализом решений органов государственной власти, органов местного управления и самоуправления, общественных объединений и иных лиц, влияющих на реализацию права граждан и осуществление их обязанностей, а также с оценкой последствий принятия указанных решений, затрагивающих интересы граждан, общества и государства.

Общественная экспертиза является формой реализации функций общественного контроля гражданского общества в отношении принятия и исполнения социально значимых решений. Результатом общественной экспертизы выступает экспертное заключение.

Удачный пример — это проведение общественных (публичных) слушаний⁵. Например, если общественность выступает против нового строительства современных объектов на исторической территории, указывая на диссонирующую архитектурную среду, то, по крайней мере, к ее мнению должны прислушаться уполномоченные органы и до полного историографического исследования объекта приостановить строительство. В случае противоречивости результатов общественного участия предпочтение должно отдаваться прямому и непосредственно волеизъявлению населения.

Полезен может быть в этом вопросе опыт государств — участников СНГ. Так, обязательное экспертное сопровождение работ по выявлению, изучению, освоению, спасению, охране, консервации и реставрации памятников предусматривается в Республике Молдова⁶. Для этого государственные органы по охране памятников обязаны создавать научные советы и комиссии, консультироваться со

специалистами, руководствуясь соответствующими заключениями при составлении Перечня памятников, а также при последующем включении памятников в этот Перечень⁷.

В некоторых странах используется такая форма общественного участия в охране культурного наследия, как шефство (Республика Казахстан, Кыргызская Республика).

В Республике Беларусь предусматриваются новые формы гражданского контроля. 24 июня 2016 года в Республике Беларусь принят Кодекс о культуре⁸. Так, общественный контроль может осуществляться за выполнением требований охраняемых обязательств; наличием на недвижимых материальных историко-культурных ценностях (т.е. памятниках) охранных досок; соблюдением порядка и (или) условий выполнения работ на историко-культурных ценностях, режимов содержания и использования зон охраны памятников. В Кодексе определяется, что общественный контроль осуществляется общественными наблюдательными комиссиями по охране историко-культурного наследия, которые создаются Министерством культуры и местными исполнительными и распорядительными органами. Члены общественной наблюдательной комиссии по согласованию с собственником (пользователем) памятника наделяются правом: посещать историко-культурные ценности (так в Беларуси именуется объекты культурного наследия) и проводить их визуальный осмотр; принимать участие в заседаниях научно-методического совета по вопросам историко-культурного наследия, образованного при Министерстве культуры Республики Беларусь с правом совещательного голоса; принимать участие в мероприятиях по охране историко-культурного наследия.

Подведя итоги, выскажем некоторые суждения по данной проблеме.

Общественный контроль является формой негосударственной правоохранительной деятельности. Необходимо идти по пути расширения форм участия общественности в сфере охраны историко-культурных ценностей (памятников истории и культуры). Необходимо дополнить государственный контроль (надзор) за исполнением законодательства институтами общественного контроля, практикой общественных экспертиз и обсуждений. Новым вектором, определяющим организацию общественного контроля в сфере охраны и использования объектов культурного наследия, может стать предоставление общественным объединениям граждан права вносить предложения по устранению нарушений законодательства (соблюдение охраняемых обязательств, установление на объекте охранных знаков обеспечения сохранности памятника и др.).

¹ См.: *Алексеева М. В.* Государственное управление в сфере охраны культурного наследия: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 12.

² См.: *Норкин А. И.* Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 8.

³ См.: *Акуленко В. І.* Проблеми становлення і розвитку законодавства про охорону пам'яток культури в Україні (1917–1991 рр.): дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1992. С. 24.

⁴ См.: *Трахименко С. А.* Безопасность государства: методолого-правовые аспекты. Минск, 1997. С. 30.

⁵ См. подробнее: *Актуальные проблемы муниципального права: учебник для магистрантов / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М., 2015. С. 37–41.*

⁶ О новом законодательстве Республики Молдова подробнее см.: *Боршевский, А. П., Сосна А. Б.* Охрана памятников истории и культуры в Республике Молдова. Некоторые проблемы // *Культура: управление, экономика, право.* 2015. № 3. С. 13–21.

⁷ См.: Гуманитарное законодательство государств — участников СНГ: общая характеристика и тенденции развития / [Н.С. Волкова, О.Ю. Еремина, Т.Е. Мельник и др.; под науч. ред. В.И. Лафитского]. М., 2012. С. 61.

⁸ Кодекс Республики Беларусь о культуре // Официальный сайт Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. URL: <http://www.house.gov.by>. (дата обращения: 01.07.2016).

Д. Б. Миннигулова

заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права юридического факультета
ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления
при Главе Республики Башкортостан», доктор юридических наук, доцент

ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДОГОВОРА НА ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон о гражданской службе) воспринят, на наш взгляд, архаичный подход к подготовке кадров для государственной гражданской службы (далее — гражданская служба). Одной из таких отрицательных сторон является обязательность прохождения гражданской службы, которая выступает скрытой формой принуждения к труду, при этом речь идет об обязательности не военной, не правоохранительной, а именно гражданской службы, которая в своей основе добровольна.

Принуждение к гражданской службе сформулировано в служебном законодательстве как обязательство (обязательность) ее прохождения. Такое обязательство предусмотрено рядом нормативных правовых актов. К ним относятся Федеральный закон о гражданской службе², Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение»³ и Положение «О порядке заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы».

В служебном контракте, согласно ст. 24 Федерального закона о гражданской службе, в качестве дополнительного условия может предусматриваться «обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета».

Комментируя данное нормативное положение служебного права, Э. Г. Липатов и С. Е. Чаннов обоснованно берут под сомнение правомерность такого дополнительного условия, которое допускается включать в служебный контракт. Пытаясь осмыслить и объяснить позицию законодателя, названные авторы, с одной стороны, говорят о том, что формулировка этой нормы представляется не вполне корректной, поскольку согласно Конституции Российской Федерации и федеральному

законодательству об образовании гражданину гарантируется возможность получения на конкурсной основе высшего профессионального образования за счет бюджетных средств в государственных или муниципальных учреждениях образования. Это право не обусловлено обязанностью отработать определенное время по специальности (как это было при существовавшей ранее системе «распределения»). С другой стороны, допуская возможность правомерности рассматриваемого дополнительного условия служебного контракта, авторы утверждают, что, «по всей видимости, данная обязанность может возлагаться на гражданина только при обучении по направлению соответствующего государственного органа и при наличии соответствующего договора об обучении. По смыслу комментируемой нормы обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения должна быть предусмотрена договором на обучение»⁴.

Замечание о некорректности указанного положения п. 3 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе, во-первых, носит слишком общий и неопределенный характер; во-вторых, законодатель говорит не вообще о бюджетном обучении, а о средствах соответствующего бюджета, под которым предположительно понимается бюджет государственного органа; в-третьих, не всем гражданам гарантировано получение высшего профессионального образования за счет бюджетных средств. Единственное, на что верно обращается внимание — на обязанность проходить гражданскую службу после окончания обучения, предусмотренную договором на обучение.

Отсылка к договору на обучение не снимает проблемы о правомерности обязательного прохождения гражданской службы и не устраняет противоречие между положениями Конституции России, нормами Федерального закона о гражданской службе и Указом Президента Российской Федерации № 1456.

Комментируя ст. 24 Федерального закона о гражданской службе, Л. А. Чиканова не дает ответа на вопрос о правомерности включения в служебный контракт дополнительного условия об обязанности (обязательности) прохождения гражданской службы, а ограничивается, так же как и другие авторы, отсылкой к договору на обучение. По ее мнению, рассматриваемое условие «...может быть включено в служебный контракт только в том случае, если этот же контракт, приложение к нему или специальное соглашение содержат условие об обязанности представителя нанимателя оплатить обучение в образовательном учреждении профессионального образования за счет средств соответствующего бюджета»⁵.

Вместе с тем, комментируя ст. 36 Федерального закона о гражданской службе, именуемую «Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего», автор совершенно обоснованно говорит о том, что «по истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и увольнении с гражданской службы по собственному желанию представитель нанимателя не вправе задерживать гражданского служащего. Никакие причины (денежная задолженность, необходимость завершить начатую работу, отсутствие передачи материальных ценностей и пр.) не могут служить для этого основанием»⁶. Итак, если быть последовательным, к этим («никаким причинам») следует добавить, что не может быть причиной отказа в увольнении с гражданской службы по собственному желанию для гражданского служащего и наличие в служебном контракте каких-либо обязательств, в том числе таких, как обязательство о прохождении гражданской службы, которое предусмотрено договором на обучение.

В связи с тем, что законодатель реанимировал возможность отработки, т. е. по существу принудительного труда на гражданской службе, возникает ряд нерешенных проблем по поводу порядка оформления, содержания, условий и срока действия договора на обучение с последующим прохождением гражданской службы.

Порядок заключения договора на обучение для подготовки кадров гражданской службы урегулирован Указом Президента РФ № 1456 в утвержденном им Положении, что принято в соответствии со ст. 24 Федерального закона о гражданской службе. Основное противоречие подп. 3 п. 4 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе и Положения, утвержденного названным Указом Президента России, нормам Конституции Российской Федерации состоит в том, что гражданин (студент), заключивший этот вид договора, лишается права выбирать вид деятельности после получения соответствующего профессионального образования и лишается права свободно и в любое время расторгнуть служебный контракт по своей инициативе без объяснения причин его расторжения, в том числе при отсутствии уважительности увольнения с гражданской службы. Если отталкиваться от административно-правовой модели регулирования данного вида отношений, что имеет место в современном законодательстве о гражданской службе, то студент образовательного учреждения теряет такое право с момента заключения договора на обучение с государственным органом в рамках процедуры, предусмотренной Положением от 21 декабря 2009 г.

Нормы трудового законодательства в прошлом так же, как и нормы современного служебного права, предусматривали обязанность отработать установленный трудовым договором срок. Срочный трудовой договор не допускалось расторгать досрочно, тем более молодому специалисту. В противном случае появлялась реальная угроза увольнения за прогул. Те же самые последствия грозили работнику, если его обучение осуществлялось за счет средств работодателя. Однако трудовое законодательство в новой редакции Трудового кодекса отказалось от таких жестких, «полицейских» мер. В настоящее время вместо отработки трудовое законодательство предусматривает возможность возвращения средств, затраченных на обучение работника.

Согласно Трудовому кодексу Российской Федерации⁷ (ст. 249) «в случае увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного трудовым договором или соглашением об обучении за счет средств работодателя, работник обязан возместить затраты, понесенные работодателем на его обучение, исчисленные пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени, если иное не предусмотрено трудовым договором или соглашением об обучении». В данном случае речь идет о работнике, который приступил к работе после обучения, но не отработал установленный договором срок. Вместе с тем законодателем не определены последствия такого положения, когда работник вообще отказывается поступать на работу к работодателю, оплатившему его обучение.

В служебном законодательстве, в частности в Федеральном законе о гражданской службе и Указе Президента Российской Федерации «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение», данная проблема решается по старым канонам советского законодательства о труде и служебного законодательства. При этом не обращается внимание, что подп. 3 п. 4 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе противоречит ст. 36 этого же Федерального закона, в соответствии с которой гражданский служащий в любое

время может уволиться с гражданской службы (расторгнуть служебный контракт) по собственному желанию, выполнив для этого определенные процедуры, предусмотренные Федеральным законом о гражданской службе. Данное право не ограничивается и не может быть ограничено какими-либо дополнительными условиями, в том числе включением их в служебный контракт и включением в договор на обучение, который предусматривает после получения профессионального образования обязанность прохождения гражданской службы. Помимо указанного противоречия между ст. 24 и ст. 36 Федерального закона о гражданской службе, оно связано также с запрещением включения в служебный контракт условий, ухудшающих положение гражданского служащего по сравнению с положением, установленным Федеральным законом о гражданской службе (п. 5 ст. 24), другими Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Следует исходить из того положения, что обязательное поступление на гражданскую службу в связи с заключением договора на обучение и получением профессионального образования ущемляет конституционное право гражданина на выбор вида деятельности, является завуалированной формой принудительного труда и, конечно, не улучшает, а ухудшает правовое положение гражданского служащего.

В связи с изложенным и для приведения служебного законодательства в соответствие с нормами международного права, устранения противоречий с Конвенцией Международной организации труда № 29⁶ и № 105⁷, а также Конституцией России, запрещающими принудительный труд, в названные нормативные акты (ст. 24 Федерального закона о гражданской службе и Указ Президента № 1456) необходимо внести следующее дополнение. «Лицо, заключившее специальный договор на обучение, обязано пройти гражданскую службу в течение установленного таким договором срока или возместить стоимость обучения пропорционально не отработанному сроку, если отказ от прохождения гражданской службы осуществляется без уважительных причин».

¹ Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст.3215.

² В служебном контракте, согласно п. 4 ст. 24 Федерального закона № 79-ФЗ могут предусматриваться следующие условия: «...3) обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета»; «...5) иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами».

³ Данным указом утверждено Положение «О порядке заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы» и дано поручение Правительству Российской Федерации утвердить типовый договор на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы и определить размер и порядок осуществления дополнительной выплаты лицам, заключившим договоры на обучение с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы; Российская газета 2009. 25 дек.

⁴ П. 4.3. к комментарию ст. 24 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации / под ред. С. Е. Чаннова, Э.Г. Липатова. М., 2005. С. 348.

⁵ О государственной гражданской службе Российской Федерации: комментарий к Федеральному закону / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2005. С. 164.

⁶ Там же. С. 187.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ст. 3.

⁸ Относительно принудительного или обязательного труда: Конвенция № 29 Международной организации труда. Принята в г. Женеве 28.06.1930 на 14-й сессии Генеральной конференции МОТ // Ведомости ВС СССР. 1956. № 13, ст. 279.

⁹ Об упразднении принудительного труда: Конвенция № 105 Международной организации труда. Принята в г. Женеве 25.06.1957 на 40-й сессии Генеральной конференции МОТ // Бюллетень международных договоров. 2002. № 2. С. 3–5.

С. Е. Чаннов

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОМПЬЮТЕРНЫХ СЕТЕВЫХ ИГР НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

На фоне продолжающей расти во всем мире популярности сетевой игры Pokemon Go в России появились призывы к частичному или полному ее запрету. Пока эти призывы носят в лучшем случае полуофициальный характер, однако, не исключено, что какие-то шаги властями в итоге все-таки будут предприняты. В качестве доводов за принятие подобных решений указывается вред, который может быть нанесен жизни и здоровью самих играющих; нарушение играющими прав иных лиц и даже угрозы национальной безопасности РФ.

Мы не ставим цель проанализировать обоснованность запрета в РФ именно игры Pokemon Go. В то же время, учитывая, что в перспективе, наверняка, будут появляться и другие компьютерные сетевые игры, требующие установления определенных ограничений, по нашему мнению, существует объективная необходимость решения ряда вопросов, связанных с введением подобных ограничений.

Как представляется, в первую очередь должен быть решен вопрос о критериях введения запретов и установления ограничений на распространение и использование компьютерных сетевых игр на территории РФ. Хотя Конституция РФ не содержит какого-то бы ни было «права на игру» или «права играть», тем не менее представляется, что вводимые ограничения в подобном времяпровождении все же выступают в качестве ограничений личной свободы граждан. Если же говорить об ограничениях на распространение игр на территории РФ, то они вполне могут рассматриваться в качестве ограничения права на распространение информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), а в большинстве случаев и права на предпринимательскую деятельность (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). Поэтому, на наш взгляд, вводимые ограничения на распространение и использование компьютерных сетевых игр на территории РФ должны вводиться с оглядкой на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Принципиально основания запрета и ограничений на распространение и использование компьютерных сетевых игр на территории РФ, как представляется, могут быть поделены на две группы:

1) связанные с причинением распространением игры или совершением игровых действий вреда законным правам и интересам третьих лиц (либо обществу и государству в целом), а также с созданием условий для причинения такого вреда;

2) связанные с возникновением опасности для жизни и здоровью самого играющего.

Следующий вопрос: какие органы власти могут быть уполномочены на принятие подобных решений?

В настоящее время значительные полномочия в сфере ограничения распространения информации различных видов возложены на Роскомнадзор. В то же время, если обратиться непосредственно к процедурам запрета распространения определенной информации на территории РФ, можно увидеть, что Роскомнадзор самостоятельно принимает решения о запрете доступа только к некоторой информации, прямо указанной в ч. 5 ст. ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹. Во всех остальных случаях запрет на распространение информации (в частности, на доступ к соответствующим сайтам) устанавливается судебным решением.

Представляется, что запреты на распространение и использование сетевых компьютерных игр на территории РФ, по общему правилу, должны устанавливаться именно решением судебного органа. Роскомнадзор может быть наделён полномочиями по запрету на распространение и использование игр только в очевидных и исключительных случаях, например, если игра способна подтолкнуть играющего на самоубийство и в игровом процессе реализуются различные способы самоубийств (по аналогии с запретом доступа к соответствующим сайтам).

Что же касается введения ограничений на распространение и использование игр на территории РФ, то случаи и основания введения таких ограничений, разумеется, должны быть установлены федеральным законом. В то же время применение конкретных ограничений относительно конкретной игры должно осуществляться органом исполнительной власти (на данный момент Роскомнадзором). Нарушение установленных ограничений распространителями и (или) участниками игры должно констатироваться правоприменительным актом уполномоченных органов и влечь за собой установленную законом юридическую ответственность.

Из вышесказанного вытекает очередной вопрос — о способе реализации указанных выше решений судебного органа либо органа исполнительной власти. Данный вопрос носит как правовой, так и организационный, а также технический характер. Здесь необходимо отметить, что запрет на распространение и использование сетевых компьютерных игр на территории РФ может быть реализован путем выдачи соответствующих предписаний и установления мер ответственности за их несоблюдение 1) в отношении организаторов (распространителей); 2) в отношении потребителей (участников); 3) в отношении и тех и других.

Первый путь видится в принципе более перспективным. В настоящее время большинство компьютерных сетевых игр распространяется через специализированные магазины приложений, число которых относительно невелико (App Store, Windows Store, Google Play, Яндекс.Store и др.). Определенная сложность исполнения решений о запрете распространения каких-либо компьютерных сетевых игр на территории РФ заключается в том, что технически заблокировать доступ к этим магазинам с территории РФ в настоящее время полностью невозможно, в силу

этого встает вопрос о принуждении исполнения судебного решения владельцами указанных магазинов приложений. Представляется, однако, что данная проблема не носит слишком серьезного характера, поскольку указанные магазины приложений, распространяющие сетевые игры для мобильных приложений, принадлежат крупным корпорациям, имеющим свои представительства в России и нацеленным на соблюдение российских законов.

Однако здесь встает другая проблема: юрисдикция российского суда распространяется, вполне естественно, только на территории РФ. То есть запрет на распространение конкретной игры на территории РФ не будет действовать по всему миру. Соответственно, компетентные государственные органы не могут требовать от владельцев магазинов приложений полного удаления данной игры из магазина. Вопрос может ставиться лишь о том, чтобы сделать его недоступным для жителей определенной страны (вариант — лиц, находящихся на ее территории).

Что касается привязки к месту жительства, то на практике такой вариант не работает, поскольку в настоящее время у пользователей нет особых проблем с тем, чтобы указать в качестве места своего основного проживания любое государство.

Другой вариант заключается в привязке запрета на установку определенных игр к местонахождению устройств (то есть, например, в случае запрещения игры на территории РФ, ее было бы невозможно установить на все программно-технические устройства, находящиеся на конкретный момент на территории РФ). Однако и различные способы блокировки, привязанные к IP-адресу, данным геолокации и т.п., также в принципе могут быть обойдены. К тому же здесь встает вопрос и о возможности и допустимости блокировки игры, установленной на устройство пользователя за пределами РФ, которое было затем перемещено на ее территорию.

Можно идти и иным путем — блокировки не магазинов приложений, а непосредственно игровых серверов. Однако и в данном случае остается открытым вопрос о возможности обхода данных блокировок (например, посредством анонимайзеров).

Таким образом, реализация мер по запрету распространения компьютерных сетевых игр на территории РФ потребует и поиска новых технических решений.

Отметим, что есть и принципиально иной вариант реализации решений о запрете на распространение и использование игр на территории РФ. Заключается он в установлении мер юридической ответственности не для организаторов (распространителей), а для пользователей игры. Преимуществом данного варианта является его относительная простота: его реализация не требует каких-либо новых технических решений, юридически он может быть осуществлен путем простого дополнения КоАП РФ.

Недостатки данного подхода также очевидны — количество пользователей популярной игры может исчисляться сотнями тысяч и миллионами и привлечение их всех к административной ответственности представляется проблематичным. К тому же, если в отношении игр с реализацией (полной или частичной) игрового процесса в реальном мире зафиксировать факт правонарушения возможно (хотя, разумеется, не всегда и не везде), то в отношении сетевых компьютерных игр, реализуемых полностью в виртуальном пространстве, — это крайне проблематично.

И все же введение таких мер ответственности, по нашему мнению, могло бы дать определенный результат — само наличие соответствующих составов административных правонарушений даже при не особо частом их применении давало бы эффект общей превенции. Наши возражения против использования подобного варианта базируются на иных соображениях.

Во-первых, с нашей точки зрения, установление административной ответственности для пользователей сетевых компьютерных игр было бы слишком обременительным, а следовательно, чрезмерным ограничением их прав. При введении подобных положений в отечественное законодательство каждый пользователь был бы вынужден, прежде чем установить на свой телефон, планшет, компьютер или иное устройство новую игру, самостоятельно выяснять — а не является ли эта игра запрещенной на территории РФ. Хотя само по себе это может быть реализовано посредством создания реестра запрещенных игр и размещения его на общедоступной сайте, представляется, все же наличие такого требования выходит за рамки допустимых ограничений.

Во-вторых, социальная опасность установки и осуществления игрового процесса в рамках запрещенной игры намного ниже, чем опасность разработки и распространения подобной игры. Поведение пользователя, играющего в игру, имеющую экстремистскую направленность (например, возбуждающую ненависть к определенным социальным группам), является, возможно, нежелательным, но недостаточным для привлечения его к юридической ответственности (разумеется, при условии, что он не переносит свои действия на реальных представителей этих социальных групп). В то же время разработчик и (или) распространитель подобной игры, совершенно очевидно, *преследует цель* оказать воздействие на сознание играющих в нее лиц и его поведение, с нашей точки зрения, заслуживает наказания (в административном, а в ряде случаев и в уголовном порядке).

Принципиально иная ситуация, на наш взгляд, имеет место применительно к юридической ответственности за нарушение пользователем компьютерных сетевых игр ограничений, установленных в их отношении. Здесь в ряде случаев даже не требуется вводить какие-либо новые нормы, достаточно уже существующих. Так, например, игра в Rocket League с проникновением на охраняемый объект может повлечь административную ответственность по ст. 20.17 КоАП РФ: «Нарушение пропускного режима охраняемого объекта», на территории ЗАТО — по ст. 20.19 КоАП РФ «Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО)» и др. В то же время допустимым видится и введение специальных норм об ответственности за нарушение отдельных ограничений.

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

А. Н. Балашов

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

ПРИНЦИП ДОБРОСОВЕСТНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В соответствии со ст. 45 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.)¹ лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами.

В римском праве под *добросовестностью* («*bona fides*») понимали собственную честность, веру в чужую совесть, верность данному слову, нравственную обязанность всех людей исполнять свое обязательство, в чем бы оно ни выражалось². Антонимом данному термину представляется «*mala fides*», под которым понимались обман и недобросовестность³.

Категория добросовестности, используемая практически во всех отраслях права, в том числе и в административном процессуальном праве, является все — так малоизученной.

Если обратиться к словарным источникам, то добросовестность предлагается понимать как честное исполнение своих обязательств⁴. Таким образом, термин «добросовестность» образовался в результате слияния слов «добрая» и «совесть».

Добросовестность в концепции злоупотребления процессуальным правом есть сложное правовое явление, имеющее нравственное содержание. Рассматривая добросовестность как нравственно-юридическую категорию административного процессуального права, следует согласиться с высказыванием И. Б. Новицкого, который писал, что в современных законах нет определений доброй совести как объективного мерил⁵. Кроме того, в большинстве случаев наличие категорий «добросовестность» или «недобросовестность» в нормативных актах только можно предположить, исследуя содержание последних.

В целях рационального использования в законодательстве категории, имеющей моральное или нравственно-юридическое содержание, представляется целесообразным зафиксировать в тексте КАС РФ официальное толкование понятия «добросовестность». Однако такая норма-дефиниция не должна включать значений, допускающих двоякое или расплывчатое толкование.

Из общего смысла статей КАС РФ процессуальная добросовестность предполагает идеальное поведение субъекта процессуальных отношений с точки зрения морально-нравственных норм, тесно связанных с юридическими нормами. Следовательно, недобросовестное процессуальное поведение сторон в процессе осуждается с точки зрения норм морали и с позиции права.

В качестве примера проявления недобросовестного поведения в административном судопроизводстве предлагается рассматривать процессуальное сутяжничество.

Так, в соответствии со ст. 45 КАС РФ недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных КАС РФ.

Сущность сутяжничества состоит в злоупотреблении своими процессуальными правами лицами, участвующими в деле, которое идет вразрез с целевыми установками административного судопроизводства. Сутяжничество может проявиться в таком поведении сторон, которое нарушает четкость работы суда, создает барьер обоснованному, законному, справедливому и своевременному рассмотрению и разрешению дела. Субъективная сторона процессуального сутяжничества представляет собой виновное (умышленное), неправомерное поведение участников процесса⁶.

В практике судов, как пишет Р. Ф. Каллистратова, отсутствует позиция о том, что не существует процессуальной морали и что любое поведение участников в

процессе вполне допустимо. Если смотреть с морально-этической точки зрения, то каждый субъект определяет свои границы добросовестности. Несмотря на то, что легальной дефиниции не существует, в данной ситуации допустим знак равенства между терминами «незлоупотребление процессуальными правами» и «добросовестность». В таком случае, продолжает Р.Ф. Каллистратова, злоупотребление процессуальными правами — это нарушение принципов, признанных эталонов судопроизводства, заведомо влекущее за собой невозможность достижения справедливого решения по делу⁷.

Вопрос о недобросовестном процессуальном поведении, о наличии в действиях лица признаков злоупотребления процессуальными правами возникает в случае нарушения нормативного предписания, выраженного с той или иной степенью определенности и относящегося к способам реализации принадлежащих лицам процессуальных прав.

В римском праве действовал принцип «*bona fides semper praesumitur, nisi malam fidem adesse probetur*», который означал, «если не доказан злой умысел, всегда предполагается добросовестность».

Важное значение при оценке злоупотребления процессуальными правами отводится осознанию противоправности собственного поведения, а именно злоупотребление процессуальными правами путем обмана, попытки ввести суд и других лиц, участвующих в деле, в заблуждение в отношении совершаемых действий. Обман, например, может выразиться в сообщении ложной информации об обстоятельствах дела. В то же время, недосказанность (умолчание) об обстоятельствах дела не всегда свидетельствует о злоупотреблении процессуальным правом, однако умолчание о существенных фактах для дела может создать препятствия в разрешении дела судом.

Особую роль играет ненадлежащая реализация субъектом своего субъективного процессуального права. Недобросовестное лицо при помощи субъективного права направляет свое поведение на достижение осуждаемых целей. В активных действиях может выражаться злоупотребление субъективным процессуальным правом, которые, с одной стороны, формально отвечают требованиям закона, а с другой — совершаются с нарушением условий осуществления субъективных прав управомоченным лицом и причиняют вред процессуальным отношениям.

Следует отметить, что «аспект действия» должен иметь причину, а точнее, причинно-следственную связь, между совершенными процессуальными действиями (бездействиями) и наступившими последствиями, т.е. совершенное злоупотребление должно повлечь негативные последствия (вредоносный результат). Вопрос о причинно-следственной связи возникает тогда, когда установлена виновность лица в процессуальном правонарушении.

Несмотря на отсутствие в законе прямого запрета для участников злоупотреблять своими процессуальными правами, такое воспреещение существует в административном процессуальном законодательстве и заключается в обязанности добросовестного пользования процессуальными правами.

Умаление значения института процессуальной обязанности может привести как к нарушению прав и интересов участников процессуальных правоотношений, так и к нарушению норм закона. В настоящее время проблема дальнейшего глубокого и всестороннего исследования юридической обязанности весьма актуальна.

Процессуальная обязанность быть добросовестным имеет отрицательную и положительную стороны. Положительный аспект позволяет утверждать, что

добросовестными считаются процессуальные действия, установленные в законодательстве, с целью защиты нарушенных или оспариваемых гражданских прав лица. Отрицательная сторона проявляется в требовании воздержаться от совершения действий, сконцентрированных на умышленное ограничение или нарушение прав других лиц, участвующих в деле, воспрепятствованию деятельности суда по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела.

Таким образом, не могут быть признаны добросовестными действия, в которых усматриваются признаки злоупотребления процессуальными правами. Отрицательному значению добросовестности свойственен специальный характер, так как направлен на особые (частные) случаи злоупотребления процессуальными правами.

Соблюдение добросовестности в реализации своих процессуальных прав характеризуется проявлением правовой культуры, а действия суда носят лишь воспитательный характер. Представляется вполне допустимым вообще отказаться от выделения добросовестности пользование процессуальными правами в качестве самостоятельной процессуальной обязанности сторон, так как данная обязанность не имеет процессуального характера.

Подводя итог, следует отметить, что в объективном смысле понятие добросовестности в административном судопроизводстве должно также выступать дополнительным внешним мерилем действий судьи (суда) по усмотрению. В субъективном значении критерий добросовестности предполагает оценку судом собственно отношения к действиям, которые совершают лица, участвующие в деле. Определить, является ли поведение добросовестным или нет, суд может только с учетом конкретных обстоятельств дела и содержания применяемой нормы права.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 27, ч. I, ст. 4236.

² См.: Муромцев С. А. Гражданское право древнего Рима. М., 2003. С. 45.

³ См.: Бартошек М. Римское право: понятие, термины, определения. М., 1989. С. 23.

⁴ См.: Ожегов С. Н. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 169.

⁵ См.: Новицкий И. Б. Недействительность сделок // Вопросы советского гражданского права: Сб. статей. М., 1945. С. 58.

⁶ См.: Зайцев И. М. Процессуальные функции гражданского судопроизводства. Саратов, 1990. С. 28.

⁷ См.: Каллистратова Р. Ф. Участники процесса по новому законодательству // АПК и ГПК 2002 г.: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения: материалы Всерос. науч.-практ. конф., М., 2004. С. 205.

Н. В. Галицкая

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

ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ ХИМИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

Российскому государству для укрепления его экономической и политической мощи требуется развитие промышленного комплекса. Особо важное значение имеет химическая промышленность, на ней базируется оборонный комплекс России, на который сейчас уходит значительная часть государственного бюджета.

Не меньшее значение имеет жизнь и здоровье людей, работающих на предприятиях химической промышленности. Они особенно подвержены риску в связи с тем, что в производственном процессе используются в качестве сырья токсические вещества и горючее.

Российской Конституцией закреплено, что здоровье и труд людей охраняются государством (ст.7). В промышленном секторе, несмотря на повышенное внимание государственных надзорных органов к вопросам безопасности на предприятиях, занятых опасными производствами, количество техногенных аварий и катастроф продолжает расти, унося жизни людей и принося существенный экономический вред государству.

К предприятиям химического комплекса относятся: нефтехимические, нефтегазоперерабатывающие предприятия, нефтебазы, автозаправочные станции, склады горюче-смазочных материалов. Данные предприятия расположены практически во всех федеральных округах и субъектах Российской Федерации.

На территории Российской Федерации расположено более 4000 предприятий, осуществляющих производство, хранение, переработку нефтехимической, газовой и горюче-смазочной продукции.

Функции по контролю и надзору за предприятиями химического комплекса осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

В Постановлении Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» указано: «Ростехнадзор выполняет функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере» (ст.1).

Усиление контроля государством за особо опасными производственными объектами и химическими комплексами происходит путём совершенствования нормативно-технической базы. В последние годы государство взяло курс на модернизацию уже созданных и разработку новых безопасных и экономически выгодных производств.

Приказом Ростехнадзора от 21 ноября 2013 г. № 559 утверждены Правила безопасности химически опасных производственных объектов.

В рамках выполнения контрольно-надзорных функций Ростехнадзором проверяются индивидуальные предприниматели и юридические лица, проводятся проверки выполнения постановлений Правительства Российской Федерации и обязательных для исполнения норм и правил промышленной безопасности. За совершение административных правонарушений в данной области привлекаются юридические и должностные лица.

Анализ выявленных Ростехнадзором нарушений показывает, что значительная часть нарушений промышленной безопасности обусловлена: низким уровнем технической безопасности, старением оборудования, частой сменой собственников, недостаточным финансированием программ по модернизации действующих производств, несвоевременной заменой уже изношенного технологического

оборудования, неполным выполнением руководителями своих должностных обязанностей по исполнению их подчиненными опасных работ, низким уровнем знаний требований промышленной безопасности, неприменением работниками средств индивидуальной защиты, отсутствием производственного контроля, неслаженными действиями персонала при ликвидации аварийных ситуаций, нарушением регламента ремонтных работ, использованием в технических устройствах конструкционных материалов или частей, не соответствующих проекту, неэффективностью контроля качества сырья, износом технологического оборудования, отсутствием автоматизации опасных операций.

Хотелось бы отметить, что большая часть предприятий химической промышленности была создана еще в середине прошлого века и за годы эксплуатации перестала соответствовать современным стандартам подобных производств. В годовом отчете Ростехнадзор приходит к следующему выводу: «Отсутствие достаточного финансирования на осуществление их ремонта, реконструкции и вывода из эксплуатации может в дальнейшем оказать влияние на обеспечение ядерной и радиационной безопасности при эксплуатации ядерных установок и обращении с ядерными материалами и радиоактивными веществами».¹

Экономический ущерб от аварий стремительно растет, что, на наш взгляд, связано со снижением деятельности органов контроля и недобросовестным выполнением ими возложенных на них функций.

Необходимо проводить регулярные занятия с производственным персоналом, работающим на химически опасных объектах. Это поможет правильно и своевременно отреагировать на аварийные ситуации на производстве. Также для укрепления безопасности с персоналом необходимо регулярно проводить учебные тревоги, а также учения и занятия по использованию средств индивидуальной защиты, по пожаротушению, по локализации аварийных ситуаций. Большинство организаций имеют договоры с МЧС России. Этому способствует необходимость получения лицензий, наличие которых обязательно для предприятий, занимающихся опасным производством химической промышленности.

В регламенте Ростехнадзора прописано: «Необходимой и обязательной для предоставления лицензии является экспертиза промышленной безопасности на технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах, здания и сооружения, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий»². Существует также потребность в организации мер по противодействию доступа посторонних лиц, на территории предприятий производящих химически опасные объекты. Такие мероприятия, как усиление охраны, установка видеонаблюдения на территориях данных объектов, пропуск по спискам, запрет проноса объемных вещей, играют огромную роль в предотвращении терактов.

На случай нападения террористов на подобных предприятиях заключены договоры с ФСБ, МВД, МЧС. Подобные меры обеспечивают дополнительную безопасность химически опасным объектам. Через телефонную, мобильную и радиосвязь диспетчер в любой момент может связаться с пожарными подразделениями, медицинскими учреждениями, а также с органами ФСБ и МВД.

В целях обеспечения безопасности на предприятиях химического комплекса необходимо усилить ответственность за состояние промышленной безопасности

всех участников производства: от собственников до исполнителей работ. Для обеспечения всестороннего контроля над предприятиями химического комплекса требуется увеличение количества внеплановых проверок со стороны надзорных органов.

Не менее актуальным видится расширение полномочий прокуратуры в надзоре за предприятиями химического комплекса и в организации совместных проверок с органами ФСБ и МЧС. Это будет способствовать уменьшению коррупции на данных предприятиях и более качественным проверкам надзорных органов.

Стоит задуматься об ответственности проверяющих за упущения в надзорной работе и организовывать регулярные занятия по изучению изменений в технических регламентах и процессе производства на данных предприятиях, для лиц, проводящих проверки, так как происходит списывание государственных средств на различные технологические процессы, возможно не столь необходимые для производства, а то и вовсе не проводимые предприятиями. Разобраться в правильности работы промышленного предприятия и законности его деятельности сможет только специалист, грамотно разбирающийся в процессе работы данных предприятий.

В заключение хотелось бы внести предложение по выделению средств на разработку новых, более современных технологий и усовершенствование системы безопасности уже имеющихся производств. Инновации в данной сфере окупают затраты на новое оборудование и технологии.

¹ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 3 июня 2011 г. № 278 «Об утверждении Годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2010 году» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

² П. 38 приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 11 августа 2015 г. № 305 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности» // Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

А. А. Зелепукин

заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Миграция населения представляет собой мощный фактор социального, экономического, демографического развития общества, который необходимо оптимально использовать. Нет необходимости лишней раз доказывать, что эффективное регулирование миграционных процессов способствует становлению и развитию российской государственности, экономической и социальной сфер общества, а потеря контроля грозит серьезными последствиями, которые скажутся на всех сторонах жизни населения.

В настоящее время Россия занимает третье место в мире по количеству мигрантов — в нашей стране по официальным данным проживает 11,9 млн мигрантов. Об этом говорится в докладе Международной организации по миграции (МОМ), опубликованном 19 апреля 2016 г. Лидером по числу приезжих стали Соединенные Штаты, где проживает 46,6 млн мигрантов. Второе место исследователи отдали Германии — 12 млн мигрантов, живущих в стране¹.

Следует отметить, что за последние два десятилетия миграционный прирост в России в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 года (высокий и средний варианты), учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 года составит 142,8–145,6 млн человек.

Таким образом, переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

Однако нельзя забывать и о других аспектах миграции, питающей теневую экономику и негативно влияющей на состояние законности и правопорядка. Кроме того, неконтролируемая миграция способна нарушать этнический баланс регионов. В селах и малых городах различные диаспоры откровенно пытаются навязывать свои правила жизни, которые чаще всего не просто конфликтуют с традиционным местным укладом, а возвращают людей к полуфеодальным формам кланового устройства общества, характерным для тех стран, откуда прибыли мигранты, и совершенно чуждым национальной ментальности. При этом клановое родство внутри диаспор становится главным законом жизни, который гораздо выше всех других законов, включая Уголовный кодекс РФ².

Несмотря на важность обозначенных проблем, следует отметить, что, к сожалению, миграционная политика Российской Федерации — одна из тех сфер государственного управления, в которых за прошедшие десятилетия так и не сложилось единого стратегического понимания целей, задач и механизмов реализации. И это, несмотря на наличие определенных документов концептуального характера³. Отчасти это объясняется тем, что несмотря на свой программный характер, данные акты фактически не обладали нормативными свойствами, так как не имели необходимого формального выражения. Так, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации от 1 марта 2003 года была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации, т.е. индивидуально-распорядительным актом, а действующая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года вообще не имеет легальных форм своего выражения⁴.

Полагаем, что данная ситуация наряду с другими объективными и субъективными обстоятельствами привела к тому, что деятельность по регулированию миграционных процессов в России носила «маятниковый» характер, а миграционные правоотношения были в крайней степени нестабильны.

Чрезвычайная подвижность миграционного законодательства, а также перманентное реформирование государственных органов, реализующих миграционную политику, делают затруднительным усвоение содержащихся новелл не только для граждан, но и для должностных лиц.

В этой связи показательным является изменение статуса Федеральной Миграционной службы России, которая за незначительный срок своего существования (24 года) прошла несколько реорганизаций и ликвидаций.

Несмотря на свои скромные штаты (42 тысячи единиц, включая центральный и граничный аппарат⁵), ФМС России осуществляла широкий спектр функций, включая осуществление миграционного контроля и оказание государственных услуг в сфере миграции.

Так, например, в 2015 году сотрудниками территориальных органов ФМС России предоставлено (исполнено) более 100 млн государственных услуг (функций) гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и организациям. В результате осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции составлено более 2,2 млн протоколов за нарушения административного законодательства; выдворено и депортировано из страны более 117 тыс. нелегальных мигрантов; направлено в органы внутренних дел более 20 тыс. материалов для возбуждения уголовных дел⁶.

Безусловно, структура государственного аппарата не может оставаться неизменной. Она тесным образом связана с решением стоящих перед государством задач (в том числе текущего характера), однако в случае с очередным реформированием Федеральной миграционной службы, данный тезис вряд ли будет уместен.

5 апреля 2016 г. Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»⁷, в соответствии с которым Федеральная миграционная служба упраздняется, а ее полномочия и 70% личного состава передаются в ведение Министерства внутренних дел Российской Федерации. При этом все организационно-штатные мероприятия необходимо было провести до 1 июня 2016 г., что невыполнимо даже с позиции трудового законодательства.

Принятие столь стремительного и внезапного решения объяснялось необходимостью комплексного решения задач в сфере борьбы с терроризмом (в том числе международным) и противодействием нелегальной миграции. Деятельность Федеральной миграционной службы в данном направлении признавалась неэффективной, несмотря на то, что сотрудниками ФМС России ежегодно выявлялось более 2,2 млн административных правонарушений в сфере миграции. Для сравнения результаты деятельности МВД России (при штатной численности более 1 млн сотрудников) по пресечению правонарушений миграционного законодательства составляют не более 20% от административной практики ФМС⁸.

Насколько эффективной будет очередная реформа органов государственной власти, реализующих миграционную политику Российского государства, покажет время. Безусловно, у МВД России есть все ресурсы, чтобы поднять осуществление контрольно-надзорных полномочий в сфере миграции на более высокий уровень. Однако уже сейчас понятно, что для МВД России вряд ли будут приоритетными направления, связанные с реализацией Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников,

проживающих за рубежом; содействием образовательной миграции и академической мобильности; выполнением гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; адаптацией и интеграцией мигрантов в принимающее общество и др.

Полагаем, что эффективная реализация целей и задач государственной миграционной политики Российской Федерации (если не воспринимать ее только в смысле противодействия нелегальной миграции и борьбы с международным терроризмом) невозможна в рамках Министерства внутренних дел Российской Федерации, основная задача которого состоит в обеспечении защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействии преступности, охране общественного порядка и собственности, обеспечении общественной безопасности. Напомню, что именно этим (т.е. освобождением от несвойственных функций) объяснялось реформирование МВД России в период 2011–2012 годов⁹, приведшее к выделению в структуре федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации самостоятельного органа — Федеральной миграционной службы, подчиненной Правительству Российской Федерации.

На наш взгляд, более продуктивным явилась бы передача в структуру МВД России только функций «силового блока», связанного с осуществлением миграционного контроля и противодействием незаконной миграции; осуществлением административного выдворения и депортации и др. Все другие полномочия по реализации миграционной политики, непосредственному регулированию миграционных процессов, выполнению международных обязательств и оказанием государственных услуг в сфере миграции должны осуществляться самостоятельным федеральным органом исполнительной власти.

¹ См.: <http://www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-trends-2015-factsheet> (дата обращения: 10.06.2016).

² См.: Анисимов А. А., Тихонова О. Б. Актуальные проблемы совершенствования государственной миграционной политики в России // Миграционное право. 2011. № 4. С. 2–12.

³ См. например: Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (утв. Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923 (утратила силу на основании Распоряжения Правительства РФ от 5 октября 2012 г. № 1861-р); Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.).

⁴ Концепция утверждена Президентом Российской Федерации, однако нормативного выражения в форме указа или иного акта Президента Российской Федерации не получила в отличие от других концептуальных актов: Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351); Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666); и др.

⁵ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // Рос. газ. 2012. 20 июля.

⁶ https://гумв.мвд.рф/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/tem/57508/57512/.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071.

⁸ Данные приведены на основе анализа материалов ведомственной статистики по реализации ст. 18.8, 18.9, 19.15, 19.15.1., 19.15.2, 19.16 КоАП РФ, находившихся в сфере конкурирующей компетенции ФМС России и МВД России.

⁹ Указ Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 3, ст. 177.

А. В. Колесников

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

ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

Исследуя категорию правовой жизни, следует согласиться с дефиницией А. В. Малько, который определяет правовую жизнь как «совокупность многообразных видов и форм деятельности и поведения людей, их коллективов в сфере действия права, направленных на обеспечение условий и средств существования, реализации частных и публичных, индивидуальных и групповых интересов, утверждения соответствующих им ценностей»¹.

Бесспорно, правовая жизнь как одна из видовых категорий социальной жизни требует пристального изучения и осмысления, ведь именно она отражает реальную действительность и влияние правовых норм на социальные процессы.

Существует мнение, что «по отношению к правовой жизни правовая система выполняет организующую роль. С точки зрения внутренней организации правовой жизни заметим, что ее нельзя причислять к разряду систем, ибо она включает и не упорядоченные явления и процессы, а также компоненты, лишенные взаимных системных связей. Понятие правовой жизни позволяет охватить конгломерат правовых проявлений в несистемном виде. Термин “правовая жизнь” имеет право на существование как наиболее общая общетеоретическая категория, обнимающая собой всю сферу бытия права»².

Другие ученые, говоря о научном и практическом потенциале «правовой жизни», подмечают, что она «выступает в качестве своеобразной внешней (“питательной”) среды для правовой системы общества (подобно тому, как экономическая, политическая и нравственная жизнь выступает такой же средой соответственно для экономической, политической и нравственной систем)», а также «показывает не только юридическую действительность (реальность), но и исторические аспекты юридического бытия общества, как настоящее, так и прошлое, своего рода генезис, историю его становления и развития»³.

Отмечая перспективность указанных точек зрения, заметим все же однообразие подходов. Полагаем, это взаимозависимые категории. Предлагаем для более полного понимания категориальных закономерностей и связей необходимо взять за основу схему, предложенную А. В. Малько, который обоснованно предполагает, что «как и в иных гуманитарных науках, где уже традиционно исследуются “три кита”, которых можно в принципиальном плане схематично обозначить следующим образом: “экономика” — “экономическая система” — “экономическая жизнь” “политика” — “политическая система” — “политическая жизнь”; “нравственность” — “нравственная система” — “нравственная жизнь” и т.п., — так и в юриспруденции следует двигаться от отдельного явления (“право”) к более сложному — целостной системе (“правовая система”) и от нее к самому сложному — совокупной разнообразной жизнедеятельности (“правовая жизнь»)»⁴.

Однако эту схему нельзя отождествлять с прямой линией, где существует движение от более простого к более сложному. Её скорее необходимо представлять в виде равнобедренного треугольника, где каждая составляющая зависит от других и на них же оказывает влияние. В целом же правовая жизнь — это одна из нитей

многоцветного клубка, где цвета обозначают разнообразные элементы социальной жизни — правовую, экономическую, политическую, духовную, культурную и другие формы жизни. В этой связи более последовательным представляется другое мнение А. В. Малько. Он утверждает, что «в рамках категории “правовая жизнь” (как более масштабной) можно основательнее изучать и категорию “правовая система”, которая зависит от первой, изменяется под ее влиянием. Правовая жизнь содержит источники (истоки) развития не только права, но и всех иных правовых явлений (включая правовую систему). Правовая система, в свою очередь, в большей степени нацелена на упорядочение юридической жизни общества, выступает по отношению к последней как организующий фактор»⁵. Это обусловлено многими обстоятельствами реального развития современного общества.

Во-первых, считается, что в основе права лежат правовые принципы. В последние годы советского бытия и первые постсоветские годы считалось, что «принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют природе и истории»⁶. Более того, «принципы в большей степени содержат момент опережения общественного развития, выступая в качестве направления его развития»⁷.

Современный этап характеризуется постоянными реформами. А это означает, что принципы права уже далеко не всегда формируются на основе традиций, обычаев, устоявшихся мнений, социальных взглядов и опыта развития. Сегодня принципы формируются непосредственно законодателем на основе только ему известных предпосылок. Решаются не системные проблемы, а множество точечных задач, в интересах отдельных «высокопоставленных» групп или лиц. Многие законы уже давно не понимаются, не воспринимаются и не исполняются населением страны. Тем не менее сущность права не изменилась.

Известно, что буржуазное право К. Маркс и Ф. Энгельс рассматривали как возведенную в закон волю буржуазии⁸. Эта формула с соответствующими изменениями применима к любому праву вообще: всякое право представляет собою не что иное, как возведенную в закон волю господствующего класса⁹. Стремления нынешнего правящего класса зачастую не совпадают с теми правовыми установками, которые содержатся в Конституции РФ. Отсюда наличие разбалансированной правовой системы и наполненной диссонансами правовой жизни. Все чаще ученые говорят о дисбалансах в правовой системе. Особенно часто такие работы пишут представители теории государства и права¹⁰, и, исследователи проблем публичных отраслей, в том числе, конституционного, административного, и муниципального права¹¹.

Таким образом, право и правовая система оказывают сильнейшее влияние на правовую жизнь. Тем не менее правовая жизнь не относится к категориям, которую легко изменить какой-то группе людей, не учитывая мнение основного большинства. Если закон не воспринимается, то он не выполняет свою основную задачу в виде реализации или исполнения. В этом случае ради продвижения своих целей господствующий класс вынужден менять закон и способы принуждения его исполнения. Как правило, методом, обеспечивающим исполнение законодательства, являются все более устрашающие и ужесточающиеся (в первую очередь в финансовом эквиваленте) санкции. Например, в Федеральный Закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации»¹² (далее — Закон 2003 г.) внесено уже более 400 поправок с помощью более 140 законов и трех корректирующих постановлений Конституционного

Суда РФ. Он абсолютно перестал походить на первоначальную версию. А вот некоторые нормы Конституции РФ о местном самоуправлении до сих пор не реализованы. Положения п. 1 ст. 132 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления выполняют охрану общественного порядка, не реализованы. Эту задачу на территориях муниципальных образований выполняет полиция, то есть территориальные подразделения Министерства внутренних дел РФ и население виде народных дружинников, а вот органы муниципальной милиции, предусмотренные Законом 2003 г., так и не созданы. Следовательно, конституционная норма и вопрос местного значения не выполняются. Местное сообщество лишено права и возможности самостоятельно реализовывать функцию охраны общественного порядка. А органы местного самоуправления, не имеющие собственных правоохранительных структур, вынуждены лишь взаимодействовать с полицией. Не всегда такое взаимодействие является эффективным и выгодным для местного самоуправления. Во всяком случае, участковых полицейских и его семью жильем в соответствии с установленными государством нормами метража снабжают не органы государственной власти, а муниципальные образования. Естественно, за свой собственный счет.

Во-вторых, изучение правовой жизни возможно исключительно с помощью синергетического подхода. Так, К. В. Шундиков правильно отметил «одной из негативных юридических абстракций, относительно недавно введенных в научный оборот, стало понятие правовой жизни общества», которое, включая в себя как правомерные, так и противоправные составляющие, «бросает вызов проблеме сложности объекта юридической науки, по сути, являясь попыткой выработать более адекватный (по сравнению с ранее применяемыми) методологический алгоритм ее решения», «привлекает внимание ученых к проблемам противоречий в юридической сфере, разного рода дефектам правового регулирования, правовым отклонениям, юридическому «негативу»¹³. Таким образом, правовая жизнь — это макросистема, на которую хотя и оказывает влияние и организующее воздействие правовая система и правовая политика, но эта жизнь, будучи многогранной, содержит в себе как позитивные стороны, так и негативные, являющиеся следствием влияния права и правовой системы на общество.

Синергетический подход должен применяться в большей степени при изучении муниципальной правовой жизни. Этот уровень управления и жизни общества регулируется муниципальным правом, которое является комплексной отраслью права. Комплексность сама по себе заставляет обратиться к синергетике, а уж тем более, если идет речь не о праве и правовой системе, а о правовой жизни на муниципальном уровне правового регулирования.

В-третьих, многие явления правовой жизни в современной России зависят не только от экономической, правовой системы, но и политической системы, порожденной нормами права по воле высокопоставленных политиков. Многие эти явления оцениваются позитивно «вверху» и как негатив «снизу». Так, например, нельзя однозначно оценить политическую реформу 2006 года, в результате которой из 35 партий осталось 4 реальных. Как показывают опросы общественного мнения, около 25% населения не разделяют взгляды ни одной из существующих политических партий. Таким образом, в результате проведенной институционализации политических партий сложилась многопартийная система, при которой существовавшие партии не были способны адекватно выражать волю народа, а «партия власти» при ее сращивании с государственным аппаратом превращена в механизм,

обеспечивающий реализацию решений руководства страны в органах публичной власти.

В своих трудах, посвященных правовой жизни, ученые отмечают ее неоднородность, разделение по различным критериям¹⁴. Существуют разные классификации правовой жизни, но мало кто проводит классификацию по уровням правового регулирования. Например, Д. В. Березовский предлагает выделять общегосударственную, региональную и муниципальную правовую жизнь, но при этом в основу классификации кладется не территориальный принцип, а подразделение на указанные виды по сфере правоотношений. Исследуя правовую жизнь региона, отказ от территориального принципа он объясняет тем, что, «основываясь на строго территориальной организации государства, следует говорить о границах региональной правовой жизни как о границе субъекта РФ, в которых реализуются различные элементы правовой жизни. Но эти границы, по меньшей мере, условны, нельзя охватывать административно-территориальными границами такое широкое и объемное явление как правовая жизнь»¹⁵. Вместе с тем малопонятно, почему он предлагает именно классификацию, связанную с территориально-управленческой организацией, так как дальше он рассуждает следующим образом: «Другая классификация может основываться на субъектах правовой жизни, в данном случае пределы региональной правовой жизни определяются деятельностью государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, населения региона и региональных общественных объединений. По нашему мнению, эта классификация также не совершенна в силу ограниченности сферы деятельности субъектов региональной правовой жизни, кроме того, в регионе действуют и федеральные органы власти, общероссийские общественные объединения и политические партии. Наиболее правильно, на наш взгляд, отграничивать региональную правовую жизнь по сфере правоотношений»¹⁶. Не совсем ясно как из классификации «по сферам отношений» вытекает классификация правовой жизни на виды, в названиях которых напрямую закреплен территориально-управленческий принцип.

Считаем, что муниципальная правовая жизнь, или правовая жизнь на территории муниципального образования является хоть и самостоятельной, но частью правовой жизни, связанной с отраслью муниципального права, муниципальной правовой системой и муниципальной правовой политикой. Бесспорно, правовая жизнь на территории муниципального образования обусловлена экономической, политической, духовной жизнью, взаимосвязана с региональной и общегосударственной правовой жизнью. Таким образом, исходя из общего определения правовой жизни, данного А. В. Малько, правовая жизнь в муниципальных образованиях, как и правовая жизнь в целом — это форма социальной жизни на местном уровне, выражающаяся преимущественно в муниципальных правовых актах и правоотношениях, характеризующая специфику и уровень развития муниципального образования в конкретном регионе, отношение субъектов местного самоуправления к праву и степень удовлетворения интересов жителей муниципальных образований.

¹ Малько А. В. Правовая жизнь: основы теории / Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Саратов, 2005. С. 43.

² Сорокин В. В. Правовая система переходного периода: теоретические проблемы. М., 2003. С. 63–64.

³ Малько А. В. Правовая жизнь общества: дискуссионные аспекты понимания // Государство и право. 2015. № 1. С. 26.

⁴ Малько А. В. Правовая система и правовая жизнь общества // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 52.

⁵ Там же. С. 54.

⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 20. С. 34.

⁷ См. также: *Шершеневич Г. Ф.* Задачи и методы гражданского правовередения. Казань, 1998. С. 13; *Эбзеев Б. С.* Советское государство и права человека. Саратов, 1986. С. 169; *Стецовский Ю. И., Ларин А. М.* Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988. С. 10.

⁸ См.: *Маркс К. и Энгельс Ф.* Манифест Коммунистической партии. 1958. С. 55.

⁹ *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. М., 1961. / <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/161/%C8/11740> (дата обращения 08.07.2015).

¹⁰ См., например: *Белоусов С. А.* Дисбаланс в системе российской законодательства (методология и опыт исследования) / под ред. И. Н. Сенякина. Саратов, 2014. 344 с.

¹¹ См., например: *Краснов М. А.* Искажение смысла российской Конституции — следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика: Сборник матер. Междунар. научной конф.: Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012; *Колесников А. В.* Централизация и политизация власти в муниципальном районе // Вестник саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95). С. 43–48; *Колесников А. В.* Диссонансы законодательства о местном самоуправлении // Общество и право. 2014. № 1 (47). С. 57–61; *Колесников А. В.* Проблемы реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сб. науч. тр. по матер. Междунар. научно-практ. конф., посвящ. 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «СГЮА» (Саратов, 10 июня 2014 г.). Саратов, 2014. С. 93–97.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

¹³ См.: *Шуников К. В.* Синергетический подход в правовередении. Проблемы методологии и опыт теоретического применения: монография. М., 2013. С. 108, 111, 113.

¹⁴ См.: *Элементарные начала общей теории права: Учебное пособие / Гойман-Калинский И. В., Иванец Г. И., Червонюк В. И.*; Под общ. ред.: Червонюк В. И. М., 2003. С. 396.

¹⁵ *Березовский Д. В.* Правовая жизнь региона: муниципальные аспекты // Актуальные проблемы российской правовой жизни: Материалы круглого стола / Под ред. А. В. Малько. Самара, 2006. С. 93.

¹⁶ *Березовский Д. В.* Там же. С. 93–94.

О. А. Лакаев

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

РАССМОТРЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В ПОРЯДКЕ УПРОЩЁННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Упрощённое производство не является принципиально новым институтом для отраслей процессуального права. При разработке проекта кодифицированного акта, призванного регламентировать административное судопроизводство в Российской Федерации, в значительной степени были использованы уже готовые процессуальные конструкции, имеющиеся в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном законодательстве. Сама по себе модель такого производства была заимствована из Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.)¹ с установлением особенностей, характеризующих рассмотрение дел, возникающих из правоотношений в сфере государственного управления. Можно отметить усилия законодателя по универсализации данного процессуального института. В настоящее время он внедрён и в гражданский процесс².

В ст. 291 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.)³ законодатель приводит перечень оснований для осуществления административного судопроизводства в упрощённом порядке. Предполагается использование альтернативного порядка учёта этих оснований для принятия решения об осуществлении упрощённого судопроизводства. К ним относятся следующие основания:

1) поступление от всех лиц, участвующих в деле, ходатайств о рассмотрении административного дела в их отсутствие при условии необязательности их участия при рассмотрении данной категории административных дел. Таким образом, административные дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания в нём, а также дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке не подлежат рассмотрению по правилам упрощённого производства ввиду того, что положения КАС РФ, устанавливающие порядок производства по таким делам, прямо указывают на обязательность участия в нём лиц, в отношении которых подано административное исковое заявление.

Кроме того, упрощённый порядок не может применяться и по делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке. Из содержания закона вытекает необязательность присутствия при разбирательстве таких дел административного ответчика, поскольку его участие рассматривается исключительно как право. Однако законодатель указывает на обязательность присутствия при рассмотрении данной категории дел иных лиц, участвующих в деле (прокурора, заинтересованного лица — представителя медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях), что даёт основания утверждать о недопустимости упрощённого порядка в данном случае;

2) заявление административным истцом ходатайства о рассмотрении административного дела в порядке упрощённого производства при условии отсутствия возражений со стороны административного ответчика против применения подобного порядка рассмотрения административного дела. Чаще всего названное основание применяется по делам о взыскании недоимок по налогам физических лиц, когда административное исковое заявление подаётся налоговыми органами;

3) указание в административном исковом заявлении общей суммы задолженности по обязательным платежам и санкциям в размере не более двадцати тысяч рублей.

4) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ. К ним относятся: а) неявка в судебное заседание всех лиц, участвующих в деле, при надлежащем их извещении о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной, или представителей этих лиц (ч. 7 ст. 150 КАС РФ); б) преодоление решения суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части повторным принятием такого же акта (ч. 5 ст. 216 КАС РФ). Представляется, что первое из названных оснований целесообразно включить в общий перечень по ст. 291 КАС РФ, поскольку оно носит универсальный характер и не зависит от категории рассматриваемого административного дела, за исключением тех, где явка лиц, участвующих в деле, обязательна.

При наличии любого из указанных оснований суд на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству, стадии судебного разбирательства по административному делу вправе вынести определение о рассмотрении дела в порядке упрощённого производства.

Согласно статье 292 КАС РФ в порядке упрощённого производства административные дела рассматриваются без проведения устного разбирательства. При рассмотрении административного дела в таком порядке судом исследуются только доказательства в письменной форме (включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора, если законодательно предусмотрено вступление прокурора в судебный процесс). В случае, если для рассмотрения административного дела в порядке упрощённого производства требуется выяснение мнения административного ответчика относительно применения такого порядка, в определении о подготовке к рассмотрению административного дела суд указывает на возможность применения правил упрощённого производства и устанавливает десятидневный срок для представления в суд возражений относительно применения такого порядка.

Вместе с тем в КАС РФ не установлены последствия пассивного отказа лица, участвующего в деле, от получения судебного извещения, то есть, когда данное лицо активно не отказывается от получения судебной корреспонденции, но не открывает дверь почтальону и не является в почтовую организацию за получением судебного извещения. Такие случаи встречаются в практической деятельности судов общей юрисдикции.

Например, как было указано в одном из судебных решений⁴, в целях исполнения требований ч. 2 ст. 292 КАС РФ в адрес административного ответчика направлялось определение о подготовке к рассмотрению административного дела, в котором разъяснялась возможность применения правил упрощённого производства с установлением срока для предоставления в суд возражений относительно применения этого порядка, однако почтовая корреспонденция была возвращена в адрес суда в связи с истечением срока хранения. Согласно ч. 1 ст. 98 КАС РФ судебные повестки и иные судебные извещения доставляются по почте или лицом, которому судья поручает их доставить. Время их вручения адресату фиксируется установленным в организациях почтовой связи способом или на документе, подлежащем возврату в суд. В соответствии со ст. 100 КАС РФ в случае отказа адресата принять судебную повестку или иное судебное извещение лицо, доставляющее или вручающее их, делает соответствующую отметку на судебной повестке или ином судебном извещении, которые возвращаются в суд. Адресат, отказавшийся принять судебную повестку или иное судебное извещение, считается извещённым о времени и месте судебного разбирательства или совершения отдельного процессуального действия. Однако отсутствием нормы, позволяющей разрешить вышеназванный вопрос.

Для его решения судьи на основании ч. 4 ст. 2 КАС РФ применяют норму, регулирующую сходные отношения. В качестве такой нормы выступает п. 2 ч. 4 ст. 123 АПК РФ, согласно которой лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса также считаются извещёнными надлежащим образом арбитражным судом, если, несмотря на почтовое извещение, адресат не явился за получением копии судебного акта, направленной арбитражным судом в установленном порядке, о чем организация почтовой связи уведомила арбитражный суд. Таким образом, посредством применения по аналогии закона данной нормы решается вопрос об установлении надлежащего

извещения административного ответчика о дате, до которой необходимо было представить возражения против рассмотрения дела в порядке упрощённого производства. Целесообразно норму аналогичного содержания ввести и в КАС РФ.

Также следует иметь в виду, что по правилам упрощённого производства не могут разрешаться административные дела, срок рассмотрения которых менее срока, установленного для рассмотрения дела в порядке гл. 33 КАС РФ. В частности, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, которые согласно ч. 3 ст. 226 КАС РФ рассматриваются судом в срок, не превышающий десяти дней со дня поступления административного искового заявления в суд. Данный срок меньше срока упрощённого производства, поскольку в упрощённом порядке административные дела рассматриваются в срок, не превышающий десяти дней со дня наступления иной даты — даты вынесения определения о рассмотрении дела в порядке упрощённого производства. Кроме того, в силу прямого указания ч. 6 ст. 243 КАС РФ правила упрощённого производства не подлежат применению при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2016. № 26, ч. 1, ст. 3889.

² См.: гл. 21.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 2 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2016. № 10, ст. 1319.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4236.

⁴ См.: Решение Ленинского районного суда г. Саранска от 15 июня 2016 г. по делу № 2А-2043/2016 // <http://sudact.ru/regular/doc/Q8cLpJdCtXv/> (дата обращения: 14.09.2016).

Ю. В. Малеванова

доцент кафедры административного и финансового права
Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России),
кандидат юридических наук, доцент

УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ КАК АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ

Урегулирование конфликта интересов является одним из важнейших антикоррупционных механизмов на государственной гражданской службе.

Конвенция ООН против коррупции, будучи универсальным инструментом по борьбе с коррупцией, не устанавливает каких-либо конкретных требований или рекомендаций по управлению конфликтами интересов. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провела большую работу по данному вопросу и разработала Руководство по управлению конфликтом интересов на государственной службе («Руководство ОЭСР»).

В конце 2015 года Президент РФ подписал Федеральный закон от 5 октября 2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности...»¹, который внес ряд изменений как в понятийный аппарат, так и в систему правового регулирования обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

До этого времени понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» были определены в двух Федеральных законах: от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (далее — Закон о гражданской службе) и от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³ (далее — Закон о противодействии коррупции). Определения отличались друг от друга.

В настоящее время для целей Закона о гражданской службе, Трудового кодекса РФ⁴ используются универсальные понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», установленные ч. 1 и ч. 2 ст. 10 Закона о противодействии коррупции соответственно.

Конфликт интересов — это еще не коррупция, однако, если недооценить возникшую конфликтную ситуацию и оперативно не урегулировать конфликт, то это может породить коррупцию.

Понятие «конфликт интересов» изменилось, однако без изменения категории «коррупция», установленного ст. 1 Закона о противодействии коррупции, нет возможности говорить о наличии личной заинтересованности нематериального характера, хотя очевидно, что личная заинтересованность в контексте предупреждения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе должна охватывать и интересы государственного служащего в приобретении нематериального блага (например, необоснованное преимущество, получение нематериальных услуг, кадровый протекционизм, нелегитимное получение награды и т.д.).

Конфликта интересов нельзя избежать простым запретом. Он нуждается в определении, выявлении и разрешении, и в этом заключаются сложности. На практике чрезвычайно трудно охарактеризовать конфликт интересов, так как не всегда четко определены критерии, границы, разделяющие государственные и частные интересы.

К тому же понятием «конфликт интересов» охватываются не только уже реально возникшие конфликтные противоречивые ситуации, но и гипотетически возможные в будущем.

Конфликт интересов возникает или может возникнуть не только между личной заинтересованностью государственного служащего и правами, законными интересами граждан, организаций и государства. Он может быть связан и с работой государственного служащего по совместительству в организации, в которой он выполняет иную оплачиваемую работу. Также конфликт интересов может возникнуть и после увольнения гражданина с государственной службы в случае его трудоустройства в течение двух лет в организации, если отдельные функции государственно-го управления данными организациями входили в его должностные (служебные)

обязанности. И очевидно, что механизм разрешения конфликта интересов в двух приведенных примерах будет различный.

После внесения изменения в определение понятия «конфликт интересов» важное значение имеет круг лиц, охватываемых данным понятием. Теперь к этим лицам относятся не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные и муниципальные должности, работники государственных и негосударственных организаций. От этого определение стало еще больше запутанным, не ясен четкий перечень таких лиц. Данное положение нуждается в корректировке.

Также проблематично новое законодательное определение понятия «личная заинтересованность». Принципиально важно, что отныне в круг лиц попадают и те, с которыми государственный служащий связан не только отношениями родства или свойства, но и близкими отношениями. Например, это может быть коллега, друг или подруга. Однако, чтобы выявить интерес таких лиц необходимо, иметь определенный подход в каждом конкретном случае. И это не всегда просто сделать.

К тому же и государственный служащий не всегда способен адекватно оценить ситуацию, при которой возникает или может возникнуть конфликт интересов, а принятие им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, считается коррупционным правонарушением и влечет дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Важная роль в вопросах выявления конфликта интересов и эффективного его урегулирования отводится комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных органах. Необходимо обеспечить уход от формального подхода проведения заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и их эффективную работу, которая во многом зависит от совершенствования правового регулирования (особенно, в части процессуальных норм) и методического обеспечения их деятельности.

Ряд вопросов вызывают и решения, принимаемые по итогам заседания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Согласно Положению о комиссиях, утвержденному Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821, все решения комиссии, за исключением одного, носят рекомендательный характер и в случае выявления нарушений законодательства предусматривают возможность применения конкретной меры ответственности. Представляется необходимым в указанном Положении в ряде случаев предусмотреть возможность применения не просто мер ответственности, а мер юридической ответственности, именно мер дисциплинарной ответственности. Такие изменения позволят единообразно подходить к решению аналогичных проблем, связанных с совершением гражданскими служащими коррупционных правонарушений в разных государственных органах, тем самым обеспечивая важную составляющую противодействия коррупции, а именно профилактику коррупционных правонарушений среди служащих, не являющихся участниками конкретной рассматриваемой на комиссии ситуации.

К тому же решение комиссии в той формулировке, которая установлена подп. «а» п. 26.1 Положения (о даче согласия гражданину на замещение должности в организации, если отдельные функции государственного управления этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности), невозможно, так как

отсутствие обращения гражданина, а также замещение гражданином должности в организации, если комиссией ему было отказано в этом, нарушает требования ст. 12 Закона о противодействии коррупции.

Таким образом, если поступившее уведомление организации соответствует условиям, определенным подп. «д» п. 16 Положения, то замещение гражданином должности в данной организации нарушает требования ст. 12 Закона о противодействии коррупции. Комиссия при рассмотрении уведомления организации может принять только решение, предусмотренное подп. «б» п. 26.1 Положения (о нарушении требований ст. 12 Закона о противодействии коррупции).

Кроме того, в законодательстве не установлена ответственность за нарушение гражданином обязанности получать согласие комиссии на замещение должности в организации в течение двух лет после увольнения, если отдельные функции государственного управления этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности. Также необходимо прописать универсальные формулировки установления данного запрета в Законе о гражданской службе и Законе о противодействии коррупции, в настоящее время они несколько отличаются друг от друга, что затрудняет практическую реализацию запрета.

Все вышеперечисленное будет способствовать повышению эффективности мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения, профилактической антикоррупционной работы в государственных органах, и тем самым обеспечению должного функционирования государственно-служебных отношений.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41, ч. II, ст. 5639.

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

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. I, ст. 6228.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 3.

Т. С. Мангушева

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

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Институт местного самоуправления в системе публичного управления сформировался в результате экономических, политических и правовых реформ, неоднократно проводимых в России. Выполняя требование Европейской Хартии местного самоуправления¹, Конституция РФ признала местное самоуправление на всей территории Российской Федерации и предоставила населению возможность разрешать самые проблемные вопросы самостоятельно и под свою ответственность, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Конституция РФ не упоминает об исполнительных органах местного самоуправления, но суть вопросов, таких как охрана общественного порядка, управление

муниципальной собственностью, диктует необходимость формирования иных отличных от представительных органов, в чью непосредственную компетенцию входит непрерывное с точки зрения теории администрирования управление важнейшими отраслями и сферами муниципальной жизни.

Поэтому от эффективности организации и деятельности системы исполнительных органов местного самоуправления зависит благополучие и всего государственного аппарата в целом. Об этом свидетельствует двойственная природа местного самоуправления, позволяющая рассматривать не только чисто местные черты данного института, связанные с удовлетворением потребностей жителей муниципального образования, но и его значение в осуществлении функций Российского государства.

Формирование института исполнительной власти на местном уровне связано с конституционным принципом разделения власти на законодательную, исполнительную, судебную (ст. 10 Конституции РФ). Следует согласиться с мнением В. А. Юсупова, отмечающего, что такое разделение обеспечивает функционально-компетенционную специализацию². В свою очередь, это позволяет познать как функциональную, так и организационную характеристику исполнительной власти на каждом уровне государственного и муниципального управления.

Рассмотрение этих вопросов позволяет выявить основные проблемы организации исполнительной власти на уровне сельских, городских поселений, в муниципальных районах и городских округах.

Основная проблема связана с разрешением вопроса о единстве системы исполнительной власти с точки зрения влечения в эту систему в качестве одного из элементов местных администраций. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ дает достаточно оснований для положительного ответа на данный вопрос. Не вдаваясь в конструкцию «единство исполнительной власти», одним из критериев такого единства можно назвать общность разрешаемых вопросов, но с различной регламентацией объема исполняемых полномочий и финансирования. В полной мере об этом свидетельствует участие органов местного самоуправления в предупреждении межнациональных конфликтов, профилактике терроризма и экстремизма на подведомственной территории, в обеспечении обороны страны, предупреждении и пресечении коррупционных проявлений в системе муниципальной службы. Хотя организационно исполнительные органы местного самоуправления согласно ст. 12 Конституции РФ исключены из единства системы, речь о которой идет в порядке ст. 78 Конституции РФ.

Функциональное единство поддерживается посредством системы взаимодействий между государством и местным самоуправлением при сохранении государственно-властного воздействия при осуществлении правового регулирования, а также реализации муниципальным аппаратом отдельных государственных полномочий.

В юридической литературе бытует мнение об организационном дисбалансе, проявляющемся в системе взаимодействий государства и местного самоуправления⁴. В связи с этим необходимо обратить серьезное внимание на пересмотр прежде всего правового регулирования организационных структур администраций в зависимости от функционального наполнения деятельности и территориальной принадлежности,

разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, обеспечения единого направления их действий.

Наиболее важной проблемой в данном блоке является оптимальный выбор управленческой модели построения администраций. Как известно, существует линейно-функциональная и программно-целевая модели. Практика функционирования органов местного самоуправления выявляет формирование в подавляющем большинстве случаев функциональной модели администрации, что приводит к увеличению численности структурных подразделений, дублированию полномочий органов общей и специальной компетенции в системе исполнительных органов. В результате проявляются такие негативные последствия как искусственное увеличение штатной численности, чрезмерное финансирование, чрезмерное представительство, уход от ответственности руководителей, стирание граней между управленческой и экономической деятельностью.

В этой связи программно-целевые структуры администраций выглядят более привлекательными с точки зрения адаптивности, экономичности, индивидуализации. Поэтому в теоретическом и практическом плане должны быть проработаны направления и определены критерии выбора наиболее оптимальных управленческих структур применительно к различным типам муниципальных образований.

Детальное изучение двух групп полномочий местных администраций (по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий) порождает необходимость в пересмотре не только концепции местного самоуправления в целом, но и организации и деятельности исполнительных органов местного самоуправления в единой системе исполнительной власти. Возникает необходимость качества правового регулирования местных администраций с позиции конституционного принципа единства исполнительной власти.

Немаловажной проблемой является влияние государства на формирование исполнительной власти на уровне, наиболее приближенном к населению. Упомянутая выше Европейская Хартия местного самоуправления, предполагает самостоятельность муниципальных органов в определении своей внутренней организации. Выдвигаемое условие соответствия внутренней структуры органов потребностям территории имеет принципиальное значение. Это ни что иное как предел самостоятельности в проявлении инициативы. С точки зрения Европейской Хартии формирование местных администраций происходит без государственного вмешательства (ст. 6). В противном случае получилось бы административное влияние не только на определение структуры, но и на принятие решений муниципалитетами, что является недопустимым.

Российское законодательство, хотя и ратифицировало Европейскую Хартию местного самоуправления, но имеет свой взгляд на процесс организации системы органов местного самоуправления. Так, ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает конкурсный отбор кандидатов на замещение должности главы местной администрации, осуществляемый конкурсной комиссией, состоящей наполовину из членов, определяемых законодательным органом субъекта РФ по представлению высшего должностного лица этого субъекта.

В этом случае вполне можно выдвигать положение о нарушении не только конституционных, но и международных принципов организации деятельности местных администраций. Но, с другой стороны, такое законодательное положение вполне

можно обосновать необходимостью контроля государства за защитой прав населения муниципального образования, а также удовлетворения его потребностей. Но отсутствие гарантий невмешательства указанной одной трети конкурсной комиссии в порядок формирования исполнительного органа оставляет возможность существования первого мнения.

Все это говорит в пользу законодательного установления гарантий законности исполнения комиссиями своих полномочий в целях нерушимости базового принципа самостоятельности местного самоуправления в осуществлении своих полномочий. Существующая же формулировка противоречит идеям местного самоуправления, заложенным в российском Основном Законе и международном документе, что является недопустимым с точки зрения иерархии нормативных правовых актов. Было бы логичным предусмотреть в гл. 10 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не участие государства в формировании исполнительной власти, а осуществление контроля за процессом их формирования.

В этой связи хотелось бы отметить более соответствующими российским и международным принципам местного самоуправления идеи сокращения полномочий глав регионов по назначению мэров⁵. Справедливо мнение председателя правления Центра политических технологий Бориса Макаренко о том, что «абсолютно неправильно, что глава региона имеет какое-то влияние на формирование органов местного самоуправления и их глав. Губернатор — орган госвласти, а орган местного самоуправления — нет. Он не должен вмешиваться в формирование органов местного самоуправления вообще»⁶.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36, ст. 4446.

² См.: Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти. Волгоград, 1998. С. 14.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4231.

⁴ Подробнее см.: Тихалева Е. Ю. Совершенствование организационных структур муниципального образования // Ученые записки Орловского государственного университета. Выпуск 2. 2013. С. 267–273.

⁵ См.: <http://www.narodsobor.ru/events/politics/20859-polnomochiya-gubernatorov-po-naznacheniyu-merov-predlagayut-urezat>.

⁶ Там же.

Н. А. Мошкина

доцент кафедры конституционного и муниципального права
Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат юридических наук

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ — НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Со вступлением в силу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях началась активная работа по разработке стратегий развития соответствующих территорий. Указанный Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской

Федерации, координации муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется не только на федеральном уровне и уровне субъектов РФ, но и на уровне муниципальных образований. Фактически сегодня можно говорить о том, что в Российском государстве формируется новая система государственного планирования в условиях рыночной экономики.

Развитие муниципального образования невозможно без определения целей и приоритетов, без разработки соответствующей стратегии, которая позволит выстроить экономическую и социальную политику соответствующей территории. Работа над Стратегическим планом развития муниципального образования должна проводиться в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, регулирующим общероссийские средства регионального планирования и стратегического управления.

Базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу, является Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»².

Одним из основных документов системы стратегического планирования развития Российской Федерации является Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанный Минэкономразвития РФ. Документ определяет направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ в долгосрочной перспективе. Долгосрочный прогноз формирует единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе в законах субъектов Российской Федерации определять общие положения о порядке обеспечения согласованности долгосрочных целей и задач социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами и целями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Так, например, в ст. 6 Закона Саратовской области № 56-ЗСО «О стратегическом планировании в Саратовской области»³ установлено, что по решению Правительства области могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории Саратовской области, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования области.

В муниципальных районах и городских округах разрабатываются, утверждаются (одобряются) документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса. Вместе с тем по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться

стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. На сегодняшний день такие стратегии уже приняты в Санкт-Петербурге, Самаре, Ижевске, Иркутске и некоторых других городах.

Органы местного самоуправления наделены собственными полномочиями в сфере стратегического планирования, перечень которых содержится в ст. 6 Федерального закона № 172-ФЗ:

1) определении долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработке, рассмотрении, утверждении (одобрении) и реализации документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинге и контроле реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иных полномочиях в сфере стратегического планирования, определенных федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Стратегический план развития муниципального образования должен быть иерархически согласован по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам с документами стратегического планирования Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Цели, включаемые в Стратегический план развития, должны быть общими для всех и восприниматься жителями соответствующего муниципального образования как свои собственные. При этом главная цель Стратегии развития муниципального образования должна заключаться в создании комфортной и благоприятной среды для проживания населения. Рост уровня и качества жизни населения в муниципальных образованиях представляет собой основную целевую направленность стратегического планирования. При этом особый акцент необходимо делать на оптимальное удовлетворение потребностей местного сообщества путем решения острых социальных проблем.

Стратегический план должен работать на повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования, укреплять доверие к местной власти за счет поиска внутренних резервов и источников роста, привлечения частных инвестиций. Цель стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований — выход на самодостаточный уровень развития. Это выбор приоритетов развития на основе использования резервов. В этой связи главный акцент в процессе реализации социально-экономического развития муниципального образования должен быть направлен на повышение привлекательности социально-экономических систем, что в конечном итоге будет способствовать привлечению дополнительных ресурсов в бюджет муниципального образования. Органы самоуправления муниципального образования должны создавать хозяйствующим субъектам на своей территории условия для вовлечения местных ресурсов в процесс социально-экономического развития, обеспечивать на этой основе рост доходной части местного бюджета; должны разрабатывать системы поддержки малого предпринимательства, а также включать отдельные проекты в государственные и муниципальные программы развития.

Стратегический план развития является элементом управления муниципальным образованием, следовательно, в нем должны быть определены не только перспективы собственного развития, но и установлена связь между органами управления и населением, проживающим на данной территории. В этой связи в работе над данным планом приоритет должен иметь принцип, не закрепленный законодательно, но имеющий важное значение в процессе стратегического планирования, — принцип публичности, т.е. диалог и согласование интересов всех субъектов, которые заинтересованы в результатах стратегического планирования, а таковыми являются власть, бизнес и общественность. Отсюда вытекает необходимость применения и еще одного немаловажного принципа — принципа соучастия в разработке Стратегического плана развития муниципального образования тех, кто будет в дальнейшем его реализовывать. Представители разных сфер могут и должны встречаться и обсуждать важнейшие городские проблемы на совещаниях, семинарах, конференциях, проводимых в процессе разработки плана развития. Гласность и открытость в разработке и реализации плана — залог его успеха и соответствия потребностям городского сообщества.

В заключение отметим, что Стратегия развития муниципального образования должна быть уникальной и учитывать исторические и иные местные традиции, но механизмы ее реализации должны носить универсальный характер. Цель принятия Стратегического плана развития муниципального образования должна заключаться в устойчивом социально-экономическом развитии муниципального образования и обеспечении национальной безопасности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212.

³ Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. С. 292–294.

А. Б. Панов

помощник руководителя Федерального агентства по рыболовству, кандидат юридических наук, доцент

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В научной литературе существует множество взглядов на проблему соотношения административной и налоговой ответственности. Первый подход состоит в том, что налоговую ответственность рассматривают как особый вид государственного принуждения в сфере налогообложения и как один из видов ответственности в системе юридической ответственности, применяемой к налогоплательщикам, плательщикам сборов, налоговым агентам и их должностным лицам за нарушения законодательства о налогах и сборах. В. А. Кинбургская выделяет в налоговой ответственности ее особую самостоятельную правовую природу, однако отмечает, что по своей природе налоговая ответственность является разновидностью административной ответственности.¹ В частности, она предлагает в Налоговом кодексе РФ соответствующие составы целесообразно сгруппировать в рамках статей,

предусматривающих одновременно санкции как для самих субъектов налогообложения, так и для их должностных лиц. При этом предлагается и внесение соответствующих поправок в ст. 1.1 КоАП РФ, что вопросы административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов регулируются НК РФ и положения КоАП РФ на них не распространяются².

Другой, более распространенный подход заключается в том, что нарушения налогового законодательства могут быть только двух видов: уголовные преступления и административные правонарушения³. Так называемая «налоговая ответственность» за нарушения налогового законодательства, которая предусмотрена в НК РФ, отмечает Е. В. Овчарова, по существу является административной ответственностью. Правильность такого подхода обоснована учеными А. П. Алехиным и С. Г. Пепеляевым⁴ и подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ в Постановлении по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона РФ от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» от 17 декабря 1996 г.⁵. В указанном Постановлении Конституционный Суд РФ определяет санкции, применяемые за нарушения налогового законодательства, как административно-правовые и уголовно-правовые.

Сравнительный анализ административной ответственности и так называемой «налоговой» ответственности позволяет выявить проблемы, возникающие в связи с применением на практике данных видов ответственности. Наиболее актуальной проблемой является регулирование процессуальных норм, регламентирующих порядок привлечения к административной ответственности. Данная задача может быть решена путем разработки Административного процессуального кодекса, который регулировал бы общественные отношения, связанные с осуществлением судебного контроля за деятельностью органов, наделенных полномочиями привлекать к административной ответственности, либо внесением изменений в АПК РФ.

Таким образом, можно сказать, что из нормативной конструкции административной ответственности следует ряд признаков, которые находят свое отражение применительно к налоговой ответственности:

1) налоговое правонарушение является разновидностью административного правонарушения, т.к.:

— посягает на установленный государством порядок управления (ст. 1.2 и ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ; п. 1 ст. 2 и ст. 106 НК РФ);

— не имеет общественной опасности преступления (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ; ст. 106 и п. 3 ст. 108 НК РФ);

— обуславливает привлечение физического лица к ответственности с 16-летнего возраста (ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ; п. 2 ст. 107 НК РФ);

— основанием для привлечения лица к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах является установление факта совершения данного нарушения решением налогового органа, вступившим в силу (п. 3 ст. 108 НК РФ);

2) субъектами налоговых правонарушений являются наряду с физическими лицами также организации (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ; п. 1 ст. 107 НК РФ);

3) налоговые санкции применяются за деяния, совершение которых не обусловлено наличием служебных (трудовых) правоотношений между налоговым органом и правонарушителем (ст. 106 НК РФ) и по своей сути являются административными взысканиями — штрафами (п. 2 ст. 114 НК РФ);

4) привлечение лица к налоговой ответственности не влечет состояния судимости (п. 3 ст. 112 НК РФ).

Таким образом, в КоАП РФ должны быть сосредоточены все виды правонарушений, влекущих за собой ответственность в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами. Однако не все составы административных правонарушений, предусмотренные федеральными законами, включены в КоАП РФ.

Еще один аспект при привлечении субъектов к административной ответственности касается возможностей и способов обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц в административном порядке.

Порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц определяется гл. 19 НК РФ. В соответствии со ст. 137 НК РФ каждое лицо имеет право обжаловать акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц, если, по мнению этого лица, такие акты, действия или бездействие нарушают его права.

Статья 138 «Порядок обжалования» НК РФ определяет, что акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд. Подача жалобы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) не исключает права на одновременную или последующую подачу аналогичной жалобы в суд, если иное не предусмотрено ст. 101.2 НК РФ, которая устанавливает, что решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящем налоговом органе. В случае обжалования такого решения в судебном порядке срок для обращения в суд исчисляется со дня, когда лицу, в отношении которого вынесено это решение, стало известно о вступлении его в силу.

В случае обжалования актов налоговых органов, действий их должностных лиц в вышестоящий налоговый орган по заявлению налогоплательщика (плательщика сборов, налогового агента) исполнение обжалуемых актов, совершение обжалуемых действий могут быть приостановлены по решению вышестоящего налогового органа.

Порядок рассмотрения жалобы на акты налогового органа, действия или бездействие его должностного лица предусмотрен гл. 20 НК РФ, однако обязанность обеспечения присутствия налогоплательщика при рассмотрении жалобы в данной главе также не предусмотрена.

Практика применения норм об административной ответственности в области налогов и сборов придает особую актуальность рассмотрению вопросов, связанных с определением момента начала и момента окончания административных правонарушений в области налогов и сборов. Необходимость точного определения указанных моментов в случае совершения административных правонарушений в области налогов и сборов играет важную роль для соблюдения сроков давности привлечения к административной ответственности.

Среди правонарушений, заключающихся в неисполнении обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, основное место занимают правонарушения, заключающиеся в неисполнении обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, к установленному сроку. К подобным

правонарушениям относятся: нарушение сроков представления налоговой декларации (ст. 15.5 КоАП РФ); непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 15.6 КоАП РФ), и др.

Частью 1 ст. 4.5 КоАП РФ закреплено, что в случае нарушения законодательства о налогах и сборах постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. При длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 настоящей статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения (ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ).

Таким образом, КоАП РФ для определения начала течения сроков давности привлечения к административной ответственности использует два понятия:

- 1) день совершения административного правонарушения;
- 2) день обнаружения административного правонарушения.

Учитывая, что законодательного определения ни одному из перечисленных понятий в КоАП РФ не дано, необходимо обратиться к разъяснениям и выводам судебных органов. По вопросу, что считать днем обнаружения административного правонарушения, обратимся к п. 19 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2⁶, который разъясняет, что «днем обнаружения административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол о данном административном правонарушении, выявило факт совершения этого правонарушения. Указанный день определяется исходя из характера конкретного правонарушения, а также обстоятельств его совершения и выявления».

Обращаясь к нормам ст. 113 НК РФ, регламентирующей сроки привлечения к ответственности за налоговое правонарушение, следует отметить, что начало срока давности привлечения к налоговой ответственности связано с установлением правоприменителем двух моментов:

- 1) дня совершения налогового правонарушения (в отношении всех налоговых правонарушений, кроме предусмотренных ст. ст. 120 и 122 НК РФ); или
- 2) следующего дня после окончания налогового периода, в течение которого было совершено налоговое правонарушение (в отношении правонарушений, предусмотренных ст. ст. 120 и 122 НК РФ).

Момент окончания срока давности привлечения к ответственности определен законодателем в ст. 113 НК РФ достаточно четко: им является момент вынесения решения о привлечении к ответственности, причем вступление последнего в законную силу для определения наступления указанного момента не обязательно.

Поскольку НК РФ также не определяет, что является днем совершения налогового правонарушения, необходимо обратиться к выводам судебной практики.

Таким образом, регулирование вопросов ответственности двумя самостоятельными нормативными правовыми актами (НК РФ и КоАП РФ), имеющими существенные отличия в процедурных аспектах привлечения к ответственности, не оправдано. Так называемая «налоговая ответственность» как самостоятельный вид юридической ответственности, по нашему мнению, не должна иметь место, так как более оправданно говорить об административной ответственности за налоговые правонарушения.

Кроме того, важно учитывать и тот факт, что, имея сходство по родовому объекту посягательства, по непосредственному объекту, налоговые и административные

правонарушения в ряде случаев отличаются либо просто не находят аналогов в другом Кодексе. Так, в КоАП РФ отсутствует аналог правонарушения, предусмотренного ст. 122 НК РФ, поскольку законодательство об административных правонарушениях не предусматривает ответственности должностных лиц организаций — налогоплательщиков и плательщиков сборов за неуплату налоговых платежей, за исключением ст. 16.22 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за неуплату, в том числе налога на добавленную стоимость и акцизов, взимаемых при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации. Значит, самое распространенное налоговое правонарушение не имеет аналога, а за неуплату подавляющего числа налогов и сборов должностные лица организации-налогоплательщика, плательщика сбора могут быть привлечены только к уголовной ответственности.

С учетом указанных обстоятельств большинство сторонников административной природы ответственности за совершение налоговых правонарушений справедливо высказывают мнение о необходимости объединения норм об административно-налоговых деликтах в едином нормативном правовом акте. Таким актом, на наш взгляд, должен быть нынешний КоАП РФ. По аналогии с нарушениями таможенного законодательства — унификация должна быть произведена в рамках КоАП РФ. Иными словами, составы налоговых правонарушений, предусмотренных гл. 16 и 18 НК РФ, целесообразнее перенести в КоАП РФ.

В обоснование верности таких законодательных изменений можно привести доводы о том, что административные правонарушения являются универсальной базовой категорией по отношению к налоговым правонарушениям, а исключение положений об ответственности из НК РФ и перенесение их в КоАП РФ соответствовало бы воле законодателя, который в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ указал на исключительную роль этого кодифицированного акта в вопросах установления административной ответственности на федеральном уровне.

Обобщая изложенное, можно сделать следующие выводы.

Так называемая “налоговая ответственность”, которая предусмотрена в НК РФ, по существу является административной ответственностью. Правильность такого подхода обоснована учеными и подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ. Нет налоговой ответственности, есть ответственность за административные правонарушения в налоговой сфере, т.е. налоговое правонарушение является разновидностью административного правонарушения.

Налоговые санкции применяются за деяния, совершение которых не обусловлено наличием служебных (трудовых) правоотношений между налоговым органом и правонарушителем (ст. 106 НК РФ) и по своей сути являются административными взысканиями — штрафами.

Необходимость точного определения временных моментов в случае совершения административных правонарушений в области налогов и сборов играет важную роль для соблюдения сроков давности привлечения к административной ответственности.

Регулирование вопросов ответственности двумя самостоятельными нормативными правовыми актами (НК РФ и КоАП РФ), имеющими существенные отличия в процедурных аспектах привлечения к ответственности, не оправдано.

¹ См.: Кинсбургская В. А. Налоговая ответственность в системе мер государственного принуждения в сфере налогообложения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9.

² Там же С. 15.

³ См.: *Овчарова Е. В.* Проблемы применения административной ответственности за нарушения налогового законодательства по Налоговому кодексу РФ (НК РФ) и по Кодексу РФ об административных правонарушениях (КОАП РФ) // Государство и право. 2007. № 8. С. 14–22.

⁴ См.: *Алехин А. П., Пелеляев С. Г.* Ответственность за нарушения налогового законодательства. М., 1992.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁶ Постановление Пленума Высшего арбитражного суда от 27 января 2003 г. № 2

О некоторых вопросах, связанных с введением в действие кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Т. А. Смагина

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЫХА И ОЗДОРОВЛЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Административно-правовое регулирование можно рассматривать как совокупность административно-правовых норм, возникающих на основе административно-правовых отношений, и в случае несоблюдения установленных правил субъектом правоотношения, защиту административно-правовых отношений.¹

Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»² для несовершеннолетних гарантируется соблюдение прав и законных интересов, предусмотренных Конституцией РФ, а также воспитание у несовершеннолетних высоких нравственных качеств. Исходя из отзывов и характеристик о детском отдыхе в ряде субъектов Российской Федерации³, становится очевидно, что их права и законные интересы не соблюдаются.

Административно-правовое регулирование отдыха несовершеннолетних осуществляется такими нормативными правовыми актами, как Приказ Минздравсоцразвития России от 16 апреля 2012 г. № 363н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним в период оздоровления и организованного отдыха», Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27 декабря 2013 г. № 73 «Об утверждении СанПиН 2.4.4.3155–13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей», Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2011 г. № 22 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2842–11 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы лагерей труда и отдыха для подростков», Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 19 апреля 2010 г. № 25 «Об утверждении СанПиН 2.4.4.2599–10» (вместе с СанПиН 2.4.4.2599–10. Гигиенические требования к устройству, содержанию и организации режима в оздоровительных учреждениях с дневным пребыванием детей в период каникул. Санитарно-эпидемиологические

правила и нормативы)), Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 26 апреля 2010 г. № 29 «Об утверждении СанПиН 2.4.4.2605–10» (вместе с «СанПиН 2.4.4.2605–10. Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы детских туристических лагерей палаточного типа в период летних каникул. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы»), Приказ Росстата от 23 апреля 2010 г. № 171 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью детских оздоровительных учреждений (лагерей)» и другие ведомственные нормативные акты.

Региональными органами разработан комплекс мер, направленных на развитие системы отдыха и оздоровления детей и подростков⁴.

Значительную часть в административно-правовом регулировании занимают санитарно-эпидемиологические правила, которыми устанавливаются санитарно-эпидемиологические требования к размещению, устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей в детских оздоровительных лагерях, и они направлены на обеспечение отдыха, оздоровления и укрепление здоровья несовершеннолетних⁵.

Следует отметить письмо Минздравсоцразвития РФ от 15 апреля 2011 г. № 18–2/10/1–2188 «О Типовом положении о детском оздоровительном лагере», которое разработано в целях координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по проведению оздоровительной кампании детей и обеспечения единого подхода к созданию и организации деятельности детских оздоровительных лагерей. Письмо не является нормативным актом, в связи с чем в механизме административно-правового регулирования не может воздействовать на общественные отношения, хотя исходя из его содержания, могло бы организовать их в соответствии с задачами государства и общества. Полагаем, что указанное письмо следует доработать до требований, предъявляемых к нормативным актам органа исполнительной власти. Приказ Министерства образования РФ в соответствии с содержанием письма, может устанавливать формы и методы работы детского оздоровительного лагеря, порядок проведения профильных смен, права и обязанности директора лагеря, его ответственность за деятельность лагеря, жизнь, здоровье детей и работников лагеря во время нахождения в лагере, нарушение их прав и свобод, а также задачи деятельности лагеря: досуг детей, сохранение и укрепление их здоровья, создание необходимых условий для личностного, творческого, духовно-нравственного развития детей, для занятий физической культурой, спортом и туризмом, формирование мотивации здорового образа жизни, организацию условий размещения детей, обеспечение их полноценным питанием, привитие навыков самоуправления, патриотизма.

В компетенцию Министерства образования РФ входит также и мониторинг проведения летней оздоровительной кампании в лагерях федерального и регионального значения, в том числе и контроль показателей безопасности. Контроль же за выполнением санитарных правил осуществляется органами, уполномоченными на осуществление федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Деятельность детского лагеря может быть начата лишь после проведения ряда административных процедур: подписание Акта межведомственной комиссией субъекта РФ в соответствии с установленным законодательством субъекта РФ, Порядком приема и функционирования организаций отдыха и оздоровления детей,

расположенных на территории муниципального образования; ⁶ Санитарно-эпидемиологическим заключением Роспотребнадзора и СЭС; ⁷ Разрешением Государственного пожарного надзора; ⁸ Актами о проведенных дератизационных и дезинсекционных мероприятиях⁹.

Деятельность любого детского лагеря основана и на гражданско-правовом и трудовом законодательстве, поэтому необходимо заключить ряд гражданско-правовых договоров, например договор аренды.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁰ не предусмотрено лицензирование детских лагерей, так как кружки и секции являются услугами досуговыми, а не образовательными. Если в детском лагере оказываются лечебно-оздоровительные или образовательные услуги, лагерь обязательно должен иметь лицензию на медицинскую деятельность или на образовательную деятельность, как, например, летняя детская (подростковая) образовательная школа. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», образование — 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.¹¹ Полагаем, что представленная дефиниция соответствует деятельности, осуществляемой в детских лагерях, вне зависимости от их вида и формы. Следовательно, их деятельность также должна подлежать лицензированию.

На настоящий момент можно констатировать, что во всех регионах используются единые требования к ведению реестров и паспортизации оздоровительных учреждений. Реестры лагерей (перечень всех типов и форм пребывания) размещаются в сети Интернет в стандартном измерении¹². Это позволяет гражданам сделать персонально выбор лагеря с точки зрения безопасности, оздоровительных и образовательных программ, предлагаемых лагерем. За координацию этой работы в субъектах Российской Федерации отвечают органы образования, либо органы социальной защиты.

В случае несоблюдения установленных правил субъектом правоотношения, требуется наличие механизма защиты этого административно-правового отношения. За нарушение рассматриваемых административно-правовых отношений предусмотрены различные виды юридической ответственности, в том числе административная и дисциплинарная.

¹ См.: *Конин Н. М.* Административное право России. Саратов, 2006. С. 31.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

³ URL: <http://www.saratov.kp.ru/daily/26544/3561169/> (дата обращения: 30.08.2016).

⁴ URL: <http://www.social.saratov.gov.ru/laws/detail.php> (дата обращения: 30.08.2016).

⁵ URL: СанПиН 2.4.4.3155–13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей» (дата обращения: 31.08.2016).

⁶ URL: http://www.social.saratov.gov.ru/deti_ozdorovlenie_zanjatost/metod/primernye_formy_dokumentov/akt_priemki_org_otdyha_detej_2012.pdf (дата обращения: 01.09.2016).

⁷ СанПиН 2.4.4.3155–13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей»; СанПиН 2.4.4.3048–

13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству и организации работы детских лагерей палаточного типа». URL:// <http://rosпотреbnadzor.ru/about/info/news/> (дата обращения: 01.09.2016).

⁸ URL://<http://89.mchs.gov.ru/pressroom/intervju/item/3705246/> (дата обращения: 01.09.2016).

⁹ URL://<http://www.socium35.ru/sector/soc/rest> (дата обращения: 01.09.2016).

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2016. № 1, ч. I, ст. 50.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2016. № 27, ч. II, ст. 4245.

¹² См. например: URL: <https://deti-travel.ru/camps/region/1302.html> (дата обращения: 02.09.2016).

Ю. В. Соболева

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

Е. В. Тарулина

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

ПРОЦЕДУРА ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РФ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Регулирование правового статуса общественных палат субъектов Российской Федерации осуществляется нормами различных отраслей права, в том числе и права административного. Данные нормы содержатся в Федеральном законе от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹, Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»³.

Но непосредственно правовое регулирование статуса и деятельности региональных общественных палат осуществляется законодательством субъектов Российской Федерации. При этом положения соответствующих законов и иных нормативных правовых актов в различных субъектах Российской Федерации значительно отличаются друг от друга. Поэтому требуется унифицированный подход к урегулированию статуса общественных палат субъектов Российской Федерации, их задач, порядка формирования, состава, организации деятельности. С этой целью 23 июня 2016 г. и был принят Федеральный закон № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», в соответствие с которым должны быть приведены законы субъектов РФ о региональных общественных палатах.

Административно-правовые нормы регулируют взаимодействие органов исполнительной власти и их должностных лиц с гражданами и организациями. К таким отношениям, в частности, относятся и те, которые складываются в процессе формирования общественных палат субъектов Российской Федерации, так как в этой процедуре участвует высшее должностное лицо субъекта РФ, то есть орган

исполнительной власти. Кроме того, к административно-правовым можно отнести и отношения по осуществлению общественного контроля, так как последний реализуется также во взаимодействии с органами государственной и муниципальной власти.

Общественный контроль представляет собой один из видов контроля как способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В науке административного права вопрос о месте общественного контроля в системе видов контроля решается неоднозначно. Например, Л. А. Галанина, А. И. Гурин, А. В. Мартынов называют его в качестве такового наряду с государственным контролем⁴. В. П. Беляев, С. М. Зырянов рассматривают общественный контроль также как подвид социального контроля⁵. Таким образом, общественный контроль находится в одном ряду с государственным и муниципальным контролем, но отличается от них тем, что «общественность не может применять принудительные меры к объектам контроля»⁶.

Так, общественные палаты субъектов Российской Федерации вправе осуществлять общественный контроль в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации. При этом один из видов государственных органов, чья деятельность подконтрольна общественным палатам субъектов РФ, участвует в их формировании.

Статья 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет понятие общественного контроля. Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью вышеназванных органов и организаций, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» порядок формирования данных субъектов следующий. Две трети состава Общественной палаты субъекта Российской Федерации утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответственно. А состав остальной одной трети членов Общественной палаты определяют члены Общественной палаты, утвержденные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации.

Таким образом, общественные палаты субъектов Российской Федерации преимущественно формируются государственными органами субъекта Российской

Федерации, за деятельностью которых они впоследствии и призваны будут осуществлять общественный контроль. Представляется, что с целью повышения эффективности последнего необходимо сократить количество органов государственной власти, участвующих в данной процедуре до одного.

В пользу данного предложения также свидетельствует и тот факт, что даже при формировании Общественной палаты РФ участвует только один орган государственной власти — Президент РФ⁷ (ст. 8 ФЗ «Об общественной палате РФ»). Таким образом, процедура создания федеральной Общественной палаты является более демократичной, чем региональной.

В связи с этим предлагается исключить из ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по утверждению одной трети состава Общественной палаты.

Такой порядок формирования общественных палат субъектов РФ позволит исключить элемент усмотрения со стороны регионального органа государственной исполнительной власти и обеспечить реализацию одного из принципов деятельности общественных палат субъектов РФ, закрепленных в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», а именно принципа независимости. На данный аспект обратил внимание и Секретарь Общественной палаты РФ Александр Бречалов, отмечая, что формирование общественных палат в регионах станет индикатором готовности глав субъектов РФ к сотрудничеству с институтами гражданского общества: «то, как губернаторы будут формировать общественные палаты в регионах, будет некой лакмусовой бумажкой, демонстрирующей, насколько глава региона готов к диалогу с гражданским обществом»⁸. Возникает вопрос, а как будет развиваться общественный контроль в регионе, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не будет «готово к такому диалогу»?

Внесение предлагаемых изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» позволит сделать более эффективным механизм общественного контроля, целью которого в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277; 2015. № 48, ч. 1, ст. 6718.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4213; Рос. газ. 2016. 12 июля.

³ Рос. газ. 2016. 28 июня.

⁴ См.: *Галанина Л. А.* Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд юрид. наук. М., 2001. С. 33; *Гурин А. И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10–11; *Мартынов А. В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 67–68.

⁵ См.: *Беляев В. П.* Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 2; *Беляев В. П.* Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130.

⁶ Сквицкий И.О. Институт общественного контроля в Украине и его правовая природа // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 62.

⁷ См. ст. 8 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

⁸ Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/34537> (дата обращения: 15.07.2016).

В. А. Телегина

профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева»,
кандидат юридических наук, доцент

О НЕОБХОДИМОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОНЯТИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ И ЭТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ

Появление новых правоотношений, стремительное развитие законодательства, экономический кризис, повышение уровня угрозы национальной безопасности, необходимость укрепления государственных институтов — оказывает влияние на все стороны жизни, в том числе и сферу судебной власти. Наиболее важные вопросы, затрагивающие судоустройство, организацию судебной деятельности, статус судей, формирование судейского корпуса, будут предметом обсуждения на IX Всероссийском съезде судей РФ в декабре 2016 года.

Сегодняшние реалии обозначили целый ряд проблем, требующих незамедлительного решения. Так, отсутствие норм нагрузки на одного судью привело к непомерной нагрузке на судей. Это негативно сказывается на качестве судебных решений и доступности правосудия. Остается открытым вопрос об обеспечении обязательности исполнения судебных решений. Появилась необходимость модернизации системы документооборота в суде. Сложное положение с формированием аппарата суда, без которого невысказано осуществление судебной процедуры. Выявились существенные недостатки в положениях Кодекса судейской этики, одним из которых является фактическое отождествление этической и дисциплинарной ответственности судей, что с правовой точки зрения представляется достаточно спорным.

Согласно ст. 12.1. Федерального закона от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О статусе судей в РФ»¹ за совершение дисциплинарного проступка, то есть виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения настоящего Закона и (или) Кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, на судью, за исключением судьи Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде: замечания; предупреждения; досрочного прекращения полномочий судьи. При этом обращает внимание на себя то обстоятельство, что союз «или» предполагает возможность привлечения только за нарушение

положений Кодекса этики. Соответственно любой этический проступок автоматически признается дисциплинарным и влечет за собой один из видов юридической ответственности — дисциплинарную ответственность.

Однако юридическая ответственность в соответствии с ч. 1 ст. 192 Трудового кодекса применяется за дисциплинарные проступки, неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей, т. е. обязанностей, возложенных на него трудовым договором и правилами внутреннего трудового распорядка. В законе перечислены дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям. Характерно, что в настоящее время нет судебной практики, в которой бы суд использовал факт нарушения норм корпоративной этики как необходимое доказательство по делу об увольнении работника. Правила корпоративной этики носят рекомендательный характер и не могут быть основанием для увольнения.

Нормы профессиональной этики основаны на общепринятых нормах морали и нравственности с учетом профессиональных особенностей. Соответствие его нормам Кодекса судейской этики является идеалом поведения судьи, соответствующим представлениям общества. Кодекс судейской этики определяет этические начала как профессионального, так и внеслужебного поведения судьи. В настоящее время требования моральных норм, предъявляемых к судьям, принято различать по своей императивности и по последствиям неисполнения:

- нормы морали, как общепринятые, которым должны следовать все члены общества, в том числе и судьи. Нарушение этих норм влечет за собой моральное, общественное осуждение;

- нравственно-этические нормы, определяющие поведение судьи в служебное и внеслужебное время, влекут за собой дисциплинарную ответственность и наложение всех видов взысканий, вплоть до прекращения полномочий.

Однако, как справедливо замечает Н. Шиняева, полномочия судьи могут быть прекращены только в соответствии с федеральным законом, а Кодекс судейской этики федеральным законом не утверждается². Более того, Кодекс не имеет статуса нормативного правового акта, поэтому сегодня возникает проблема определения его юридической силы. Очевидно, что применение и определение критериев привлечения к дисциплинарной ответственности должно решаться на уровне федерального законодательства, а не корпоративного документа. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 23 февраля 2008 года № 3-П³ и подтвержденной в Постановлении от 20 июля 2011 г. № 19-П⁴, корпоративные акты судейского сообщества, каковым является и Кодекс судейской этики, не могут исходить из расширительного толкования составов дисциплинарных проступков, как они определены ФЗ «О статусе судей в РФ». Неисполнение корпоративных норм не может служить основанием для досрочного прекращения деятельности судьи, если только при этом не были нарушены нормы, установленные законом.

Сегодня любой по тяжести и последствиям поступок, даже самый незначительный, предусматривает только дисциплинарную ответственность. Принимая во внимание огромный перечень нежелательных проступков с точки зрения этики и отсутствия четких критериев разграничения понятий таких проступков, возбудить дисциплинарное производство в отношении судьи очень легко, причем не всегда объективно. Сложилась ситуация, когда квалификационные коллегии судей,

исходя из субъективного мнения, определяют, является ли проступок судьи дисциплинарным или этическим. Поэтому в одном субъекте РФ за аналогичные действия наказывают предупреждением, в другом — замечанием, в третьем вообще не усматривают нарушений, а в четвертом — лишают полномочий. Учитывая законодательно закрепленное единство статуса судей, такое положение недопустимо, а понятия дисциплинарной ответственности и этической должны быть сформулированы и разграничены.

Заслуживает самого пристального внимания и научного осмысления мнение М. И. Клеандрова о том, что за нарушения норм этики должна применяться не дисциплинарная, а этическая ответственность⁵.

Меры этической ответственности отличаются от мер дисциплинарной ответственности. Это может быть: замечание, публичное извинение, порицание, обсуждение в коллективе, предупреждение о недопустимости поступка, противоречащего нормам этики, и т.д.

Учитывая особый характер статуса судьи, в Кодексе судейской этики должны быть определены:

- понятие этической ответственности судьи, ее критерии;
- процедура привлечения к этической ответственности;
- меры этической ответственности.

Кроме того, вопросы привлечения к этической ответственности должны быть предметом рассмотрения специальной этической комиссии.

Сегодня положения Кодекса судейской этики и вопросы видов ответственности за нарушение его норм нуждаются в существенной доработке. Любая подмена либо отождествление совершенно различных с точки зрения права понятий приведет к злоупотреблению правом. Для работы над этим документом, необходимо привлекать ученых в области теории права. Грамотное формулирование понятий дисциплинарной и этической ответственности судей помогут их разграничению и разработке соответствующих четких и понятных механизмов привлечения.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4228.

² См.: *Шиняева Н.* На грани морали // ЭЖ-Юрист. 2008. № 3. С. 55

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации „О статусе судей в Российской Федерации” и статей 21,22 и 26 Федерального закона „Об органах судейского сообщества в российской Федерации” в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминной, Х.Б. Саркитова, С. В. Семак, и А.А. Филатовой” // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 10, ч. 2, ст. 976.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 19-П «По делу о проверки конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации „Об органах судейского сообщества в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки А.В. Матюшенко» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4809.

⁵ См.: *Клеандров М.И.* О механизме этической ответственности судей в Российской Федерации // Российское правосудие. 2015. № 12 (116). С. 43.

РОЛЬ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ ВЭД ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕАЭС

Евразийская экономическая комиссия (далее — Комиссия) является постоянно действующим регулирующим органом Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС, Союз), и она обладает широкой компетенцией в более девятнадцати сферах экономической деятельности. При этом Комиссия является не только основным нормотворческим органом Союза, но и наделена юрисдикционными полномочиями. В соответствии с п. 43 Положения о Комиссии (Приложение № 1 к Договору о ЕАЭС) на Коллегию Комиссии возложены функции и полномочия по осуществлению мониторинга и контроля исполнения государствами — членами Союза международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии, а также по уведомлению государств — членов о необходимости их исполнения¹.

В условиях создания двухуровневого таможенного регулирования, масштабного и бурного процесса обновления правовой базы в области таможенного дела, неизбежно сопровождающегося возникновением разночтений, противоречий и нестыковок, именно проведение мониторинга и контроля исполнения международных договоров Союза и решений Комиссии видится важнейшим направлением деятельности Комиссии, направленным на обеспечение единообразного применения актов Союза, а, следовательно, защиту прав и законных интересов хозяйствующих субъектов государств-членов Союза. Не случайно, что именно оспаривание хозяйствующими субъектами бездействия Комиссии по невыполнению ею функций по контролю и мониторингу является довольно распространённой категорией споров, рассмотренных наднациональными судами евразийского пространства (Судом ЕАЭС и его предшественником — Судом ЕврАзЭС). Как показывает судебная практика данных судов, дела указанной категории рассматриваются в основном не в пользу хозяйствующих субъектов.

В этом контексте особой интерес представляет решение Коллегии Суда ЕАЭС от 28 декабря 2015 года, вынесенное по результатам рассмотрения заявления индивидуального предпринимателя Республики Казахстан Тарасика К. П. об оспаривании бездействия Комиссии². Как следовало из материалов дела, Тарасик К. П. обратился в Суд ЕАЭС с оспариванием бездействия Комиссии, выразившегося в неисполнении возложенных на нее функций по контролю и мониторингу исполнения международных договоров и решений Комиссии, и принятию мер по выявленным нарушениям, следствием чего, по мнению заявителя, стало начисление ему таможенными органами Республики Казахстан акциза за период 2012 по 2014 годы и отказ в выпуске товара. Решением Коллегии Суда ЕАЭС в удовлетворении заявления Тарасика К. П. было отказано с мотивировкой, что отсутствие у Комиссии прямой обязанности проводить по индивидуальным обращениям хозяйствующих субъектов мониторинг и контроль за исполнением международных договоров в рамках Союза и решений Комиссии, позволяет прийти к выводу о

необоснованности доводов истца о попустительстве ответчика, приведшего к неисполнению международных договоров.

Представляется, что спорность содержащихся в данном решении отдельных выводов стало причиной появления Особого мнения судьи К.Л. Чайки, который не согласился с основным выводом решения Коллегии Суда³. Он отметил, что проведение мониторинга и контроля является безусловной обязанностью Комиссии, у которой отсутствует дискреция по осуществлению указанных процедур при условии, что хозяйствующий субъект, обратившийся с соответствующим заявлением, должным образом подтвердил основания проведения мониторинга и контроля, что в рассматриваемом случае имело место. По мнению судьи, Коллегии Суда надлежало сформулировать и разделить понятия мониторинга и контроля, выделить круг субъектов, наделенных правом обращаться с заявлением об открытии этих процедур.

При этом К.Л. Чайка предложил использовать в качестве критерия разграничения мониторинга и контроля источник права Союза (международный договор в рамках Союза или решение Комиссии), исполнение которого подлежит проверке. Согласно приведенной судьей аргументации процедура мониторинга должна применяться Комиссией в отношении проверки исполнения международных договоров; а в отношении решений Комиссии по вопросам, переданным из ведения государств — членов на наднациональном уровне, — контроль. Однако указанный подход вряд ли может считаться оптимальным, так как процедуры мониторинга и контроля не просто отделяются друг от друга, а исключают друг друга: в отношении исполнения международных договоров применяется только мониторинг, в отношении решений Комиссии — только контроль.

Представляется, что мониторинг исполнения международных договоров и решений Комиссии, в отличие от контроля, имеет более широкое содержание, и он включает сбор, обобщение, анализ, систематизацию, учет информации о ходе исполнения международных актов, оценку эффективности и результативности, выработку предложений. Контроль должен являться неотъемлемой частью мониторинга, и направлен на сбор информации об исполнении международных актов, выявление фактов их неисполнения, а также принятие мер по пресечению случаев невыполнения. В данном случае хозяйствующие субъекты правомочны инициировать проведение Комиссией только контроля, но никак ни мониторинга. Однако при указанном подходе понятия мониторинга и контроля должны быть четко нормативно разграничены. Вместе с тем не менее, а, возможно, и более целесообразным с точки зрения защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов видится рассмотрение мониторинга и контроля как единой процедуры, в рамках которой мониторинг и контроль взаимодополняют, но не исключают друг друга. Данный подход также должен получить официальное подтверждение, а не подразумеваться и домысливаться.

Следует учитывать, что решение Коллегии Суда ЕАЭС от 28 декабря 2015 года не вскрывает, а лишь в очередной раз подтверждает проблему отсутствия надлежащей регламентации полномочий Комиссии по осуществлению мониторинга и контроля. В этом контексте нельзя не упомянуть Постановление Суда ЕАЭС от 10 марта 2015 года по заявлению ТОО «Гамма» к ЕЭК, которое также касалось оспаривания бездействия Комиссии по непроведению мониторинга и контроля за исполнением условий международных договоров и принятию мер по выявленным нарушениям

вследствие взимания налоговыми органами Республики Казахстан рентного налога на экспорт при вывозе угля на территорию Российской Федерации⁴. Как следовало из материалов дела, товарищество неоднократно обращалось в Комиссию с указанием на имеющиеся место нарушения, однако Комиссия ограничивалась письмами разъяснительного характера. Суд ЕАЭС отказал в принятии к производству заявления с мотивировкой, что к его компетенции не отнесены правомочия по рассмотрению споров об обязывании органов Союза к совершению юридических значимых действий.

Становится очевидным, что без создания четкого, регламентированного, ясного и прозрачного механизма проведения мониторинга и контроля исполнения международных актов Союза оспаривание в Суде Союза бездействия Комиссии имеет весьма сомнительные перспективы. И здесь хотелось бы процитировать судью К. Л. Чайку, справедливо акцентировавшего внимание в Особом мнении на то, что «хозяйствующий субъект лишен возможности защитить частный интерес, нарушенный в результате неисполнения государством — членом международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии, каким-либо иным способом, кроме обращения с заявлением о начале процедуры мониторинга и контроля в Комиссию».

Другим не менее важным направлением деятельности Комиссия в рассматриваемом контексте является оказание содействия в урегулировании споров в рамках Союза до обращения в Суд ЕАЭС. Согласно п. 43 Статута Суда ЕАЭС (приложение № 2 к Договору о ЕАЭС) спор не принимается к рассмотрению Судом без предварительного обращения заявителя к государству — члену или Комиссии для урегулирования вопроса в досудебном порядке путем консультаций, переговоров или иными способами. Если Комиссия в течение 3 месяцев со дня поступления к ним обращения заявителя не предпримет мер по урегулированию вопроса в досудебном порядке, заявление о рассмотрении спора может быть направлено в Суд (п. 44 Статута). Решением Коллегии Комиссии от 19 марта 2013 г. № 46 утвержден Порядок рассмотрения обращений хозяйствующих субъектов об оспаривании решений (актов) Евразийской экономической комиссии, Комиссии Таможенного союза, их отдельных положений или действий (бездействия) Евразийской экономической комиссии⁵.

Между тем анализ судебной практики Суда ЕАЭС демонстрирует отсутствие полноты и четкости в урегулировании возложенной на Комиссию процедуры досудебного урегулирования спора. Требуют качественного осмысления и доработки такие вопросы, как возможность и основания отказа в применении указанной процедуры, например, в случае, если Комиссия придет к выводу о ненарушении прав и законных интересов заявителя оспариваемым решением; исчерпания средств правовой защиты в рамках досудебной процедуры; идентичность предмета обращения в Комиссию и Суд ЕАЭС; перечень документов, подтверждающих завершение досудебной процедуры и др. Только взвешенный и гибкий подход к решению указанных вопросов позволит стать Комиссии действительно эффективным инструментом защиты прав и законных интересов участников ВЭД государств — членом Союза.

⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // <http://www.eurasiancommission.org>.

² Официальный сайт Суда ЕАЭС: <http://courteurasian.org/sm.aspx?guid=13943>.

³ Официальный сайт Суда ЕАЭС: <http://courteurasian.org/sm.aspx?guid=13953>.

⁴ Официальный сайт Суда ЕАЭС: <http://courteurasian.org/sm.aspx?guid=12843>.

⁵ Бюллетень Суда Евразийского экономического сообщества. 2013. № 2.

Е. В. Холодная

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

О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ЧЕЛОВЕКА НА ИНФОРМАЦИЮ

Право человека и гражданина на информацию возникло в связи с объективной потребностью искать получать, производить и распространять необходимые для человека сведения. Информация как обязательный элемент общения людей, включается в гражданский оборот посредством ее выражения с помощью различных символов и знаков на материальном носителе (традиционном или электронном). Иными словами, происходит процедура документирования информации, создание документа в широком значении этого слова. С этого момента информацию можно рассматривать в качестве объекта правового регулирования, связывать с нею субъективные права и юридические обязанности. В некоторых случаях, предусмотренных действующим законодательством РФ, документированная информация, независимо от воли производителя, подпадает под правовую защиту (например, авторские права и соответственно их охрана и защита, возникают автоматически с момента изложения произведения на материальный носитель в любой знаковой форме).

Принцип права на информацию и его гарантии закреплены в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ. В соответствии с Конституцией РФ право человека на информацию выражается в возможности искать, получать, передавать, производить любые сведения о фактах, событиях, процессах, явлениях любым законным способом. В Российской Федерации право на информацию является основным правом человека и гражданина, а также самостоятельным институтом права¹.

Конституционный принцип получил подробную детализацию в действующем федеральном законодательстве. Например, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»² в ст. 1 устанавливает в Российской Федерации свободу массовой информации в возможности совершения целого ряда действий, в частности, на поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими исходя из правового регулирования.

Применительно, например, к произведениям законные способы реализации права на информацию перечислены в ст. 1270 Гражданского кодекса РФ в виде ряда действий, осуществляемых с согласия автора и иных субъектов авторского права, в том числе, — это воспроизведение, распространение, публичный показ, демонстрация, импорт, прокат, публичное исполнение, сообщение в эфир,

сообщение по кабелю, перевод и другая переработка, практическая реализация, доведение до всеобщего сведения.

Необходимо подчеркнуть, что способы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации законны, если при этом не нарушаются права и интересы других лиц, а также нормы действующего законодательства. Это положение следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где указано, что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Следовательно, в случае с производением незаконными способами производства и распространения информации являются те, которые приводят к нарушению авторского права (путем неправомерного изготовления копий аудиовизуального произведения или неправомерного распространения программы для ЭВМ без согласия автора, плагиата и др.). Применительно к массовой информации нормой ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» введен термин «злоупотребление свободой массовой информации» и установлен запрет на использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, содержащих охраняемую законом тайну, для осуществления экстремистской деятельности, для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Запрещается также использование в СМИ скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, и др.

Другим примером являются нормы ст. 10 Закона РФ «О государственной тайне», которые предусматривают ограничение прав собственности организаций и граждан РФ на информацию в связи с ее засекречиванием, в том числе на распространение такой информации. Таким образом, распространение сведений, содержащих государственную тайну, любым способом будет незаконно.

Иной аспект права на информацию — «качество» информационного ресурса (то есть достоверность, полнота и актуальность сведений), на наш взгляд, недостаточно проработан в действующем законодательстве. Так, например, сведения, распространяемые СМИ, могут быть и своевременными, и достоверными. Но вырезанная из контекста информация может существенно исказить существо дела, обеспечивая формирование общественного мнения на основе некачественного информационного продукта.

Очевидно, что вопрос соблюдения права на информацию тесно взаимосвязан с проблематикой обеспечения информационной безопасности, актуальность которой на сегодняшний день только возрастает. В связи с этим реализация гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере является важнейшей задачей государства.

¹ См. подробнее, например, Хижняк В. С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 8–9.

² Рос. газ. 1992. № 32.

М. С. Шайхуллин

доцент кафедры теории государства и права и международных отношений
ЧОУ ВО «Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия»,
кандидат юридических наук, доцент

СУДЕБНЫЕ ГАРАНТИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Судебная власть в России обеспечивает значительный массив гарантий, предусмотренных действующим законодательством применительно к местному самоуправлению, поскольку именно от судебных решений во многом зависит удовлетворение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, претворение в действительность гарантий, закрепленных в Конституции РФ 1993 года.

В соответствии со ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. Это означает, что органы местного самоуправления могут обращаться в суды за защитой в случаях возникновения препятствий на пути решения местных вопросов, когда нарушаются интересы населения, права муниципальных образований. По мнению А. В. Черненко, судебная защита прав местного самоуправления обеспечивается всеми видами судопроизводства¹. Такой подход во многом обусловлен необходимостью судебной защиты самоуправленческих институтов в правовом государстве.

В развитие конституционных гарантий о судебной защите местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее, ФЗ № 131), предусматривает группу норм, связанных с правом суда рассматривать вопросы местного самоуправления. В отличие от Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривавшего шестую главу, посвященную гарантиям местного самоуправления, в обновленном Федеральном законе № 131, нормы посвященные гарантиям местного самоуправления уже не сгруппированы в такую совокупность, которой мог похвастаться Закон о местном самоуправлении 1995 года.

Вместе с тем в ФЗ № 131 закреплены нормы, обусловленные природой компетенции судов в части рассмотрения правовых и организационных вопросов местного самоуправления, применительно к тем случаям, когда органы исполнительной власти и местного самоуправления не компетентны разрешить принципиальные вопросы организации местного самоуправления в порядке административно-управленческого производства.

Согласно части 5 ст. 7 ФЗ № 131 в случае, если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт по вопросам организации местного самоуправления не соответствует Конституции РФ и другим правовым актам, вопрос о таком соответствии или несоответствии разрешается соответствующим судом. Необходимо отметить, что в указанной норме (ч. 5 ст. 7 ФЗ № 131) не закреплено право органов местного самоуправления обратиться в суд, если они полагают, что нормативный правовой акт противоречит Конституции РФ и текущему федеральному законодательству. Это обстоятельство как *minimum*, формализует вышеуказанную норму, поскольку работа органов местного

самоуправления относительно выявленных нормативных противоречий в части практического применения названной нормы ограничивается «полаганием» или предположением о том, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт по вопросам организации местного самоуправления не соответствует Конституции РФ. Что дальше должны делать органы местного самоуправления, об этом в ч. 5 ст. 7 ФЗ № 131 ничего не сказано. Данное обстоятельство формализует вышеуказанную норму с позиции возможности организационно-правовой защиты местного самоуправления.

Ученые отмечают, что органы местного самоуправления не наделены правом обращаться в Конституционный Суд РФ, поскольку Конституция РФ (ч. 2 ст. 15) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права³.

Другое дело, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, в компетенцию которых входит разрешение дел о соответствии нормативных правовых актов органов местного самоуправления, соответственно конституции, уставу субъекта РФ, толковании норм законодательства, содержащих права и обязанности органов местного самоуправления, рассмотрение запросов органов местного самоуправления⁴. В компетенцию конституционных (уставных) судов в основном входит рассмотрение соответствия принимаемых правовых актов органов местного самоуправления конституции, уставу субъекта РФ, что, с одной стороны, по мнению И. В. Кокорева, обусловлено особенностями компетенции органов конституционной юстиции⁵, с другой — вносит неясность относительно последовательности действий должностных лиц местного самоуправления, в случае обнаружения несоответствия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации Конституции РФ.

Кроме этого, согласно ч. 5 ст. 7 ФЗ № 131 не допускается принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ, до момента вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации, либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ не соответствующими Конституции РФ, федеральным конституционным законам. В этом плане неплохо было бы предусмотреть в ч. 5 ст. 7 ФЗ № 131 положение о неприменении уже действующих муниципальных правовых актов, в случае обнаружения их несоответствия полностью либо в части Конституции РФ и текущему законодательству, поскольку в указанной норме речь идет только о недопустимости принятия муниципальных правовых актов.

Суд обеспечивает гарантии компетенции органов местного самоуправления поскольку, в случае, если судом будет признано, что федеральный закон, закон субъекта РФ или иные нормативные правовые акты РФ, регулирующие вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не соответствуют требованиям ст. 19 ФЗ № 131, органы местного самоуправления могут отказаться от исполнения возложенных на них полномочий. Здесь необходимо устранить противоречия между частью 2 ст. 20 и частью 2 ст. 19 ФЗ № 131, поскольку, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Для этого требуется исключить из части 2 ст. 20 ФЗ № 131 слова:

«иных нормативных правовых актов Российской Федерации»... и далее по тексту. Думается, что это позволит избежать принятия правовых актов иного уровня, чем федеральный закон и закон субъекта РФ, которыми действительно должны регулироваться вопросы передачи отдельных государственных полномочий на местный уровень. В тех случаях, когда уполномоченные органы государственной власти выявляют нарушения порядка осуществления органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, они вправе давать письменные предписания об устранении таких нарушений (ч. 3 ст. 21 ФЗ № 131). В свою очередь органы и должностные лица местного самоуправления могут обжаловать в суд предписания уполномоченных органов. Неплохо было бы в указанной норме закрепить право использовать процедуру внесудебного урегулирования разногласий, возникших между уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления в части, касающейся несогласия с выданным предписанием об устранении нарушений законов.

Судебная власть обеспечивает прочие гарантии в отношении реализации форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом. Основанием для рассмотрения дела о назначении местного референдума в судебном порядке являются обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссии субъекта РФ или прокурора.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 6 апреля 2015 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 6 апреля 2015 г.) «О референдуме Российской Федерации» не предусмотрены субъекты, которые имеют право обратиться в суд, с целью рассмотрения вопроса о назначении местного референдума в судебном порядке. Думается, что этот пробел необходимо устранить, путем внесения соответствующих поправок в ФЗ № 67 и ФКЗ № 5, чтобы исключить произвольности в этом вопросе. Аналогичные поправки целесообразно внести в перечисленные законы в части обжалования решений принятых на местном референдуме. В заключение хотелось бы отметить, что для полноценного развития местного самоуправления необходимо сформировать доктрину судебной защиты местного самоуправления, которая требуется для выработки модели единообразной практики относительно рассмотрения вопросов, связанных с урегулированием противоречий в судебном порядке.

¹ См.: *Черненко А.В.* Гарантии и защита прав местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 9.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

³ Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Под ред. проф. Г.А. Гаджиева. М., 2012.

⁴ Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан».

⁵ См.: *Кокорев И.В.* Судебная защита прав местного самоуправления в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

Г. Ф. Ярош

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

ОПАСНОЕ ВОЖДЕНИЕ КАК УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Вопросы обеспечения безопасности государства, общества и личности всегда находились и сегодня находятся в центре внимания законотворческой деятельности.

Стратегическими целями являются защита основ конституционного строя РФ, основных прав и свобод человека и гражданина, общественный порядок и общественная безопасность, что предусмотрено статьями 72, 114 Конституции РФ, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации¹ и другими нормативными правовыми актами: например, Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 1 мая 2016 г.) «О безопасности дорожного движения»², Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 15.06.1998 г.³.

Одна из острых и актуальных проблем в современной России — это безопасность дорожного движения, поскольку в дорожно-транспортных происшествиях гибнут тысячи людей, наносится значительный материальный и моральный ущерб.

Распоряжением Правительства утверждена Концепция Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годы»⁴, а проводимые аналитические исследования показывают, что более 80% ДТП происходят по причинам несоблюдения водителями и другими участниками правил дорожного движения, в том числе из-за превышения скорости и очередности проезда перекрестков.

Особенностями современного законотворчества по обеспечению государственной и общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения, является создание Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации⁵ по обеспечению общественной безопасности совместно с органами внутренних дел, а также внесение изменений в п. 2.7. Правил дорожного движения об опасном вождении⁶.

Как административно-правовая категория и фактор безопасности дорожного движения «опасное вождение выражается в неоднократном совершении одного или нескольких следующих друг за другом действий, заключающихся в невыполнении при перестроении требования уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом движения, перестроении при интенсивном движении, когда все полосы движения заняты, кроме случаев поворота налево или направо, разворота, остановки или объезда препятствия, несоблюдении безопасной дистанции до движущегося впереди транспортного средства, несоблюдении бокового интервала, резком торможении, если такое торможение не требуется для предотвращения дорожно-транспортного происшествия, препятствовании обгону, если указанные действия повлекли создание водителем в процессе дорожного движения ситуации, при которой его движение и (или) движение иных участников дорожного движения в том же направлении и с той же скоростью создает угрозу

гибели или ранения людей, повреждения транспортных средств, сооружений, грузов или причинения иного материального ущерба» (вступает в силу 08.06.2016 г.)

Предложенные Кашкиной Е. В. приоритетные направления обеспечения безопасности дорожного движения:

1) Соблюдение правил дорожного движения, к которым относятся: повышение уровня правосознания, пропаганда безопасности дорожного движения, совершенствование контроля и надзора за использованием ремней безопасности и других защитных средств, соблюдение скоростного режима и др.;

2) Усовершенствование конструкций, оборудования и систем транспортного средства;

3) Предоставление приоритета общественному транспорту, ужесточение системы выдачи водительских удостоверений;

4) Совершенствование системы медицинской неотложной помощи пострадавшим в ДТП⁷.

Нельзя не согласиться и с мнением Е. О. Ефимовой,⁸ предложившей специальные мероприятия, направленные на профилактику дорожно-транспортной преступности в России, а именно: совершенствование дорожного строительства, установку измерительных радаров скорости движения транспорта и интерактивных систем пешеходных переходов; внедрение современных разработок графических технологий в системе дорожного информирования водителей; внедрение на всей территории России автоматической системы предотвращения ДТП.

По мнению М. Решняк⁹, профилактика ДТП может быть обеспечена:

— оснащением потенциально удобных для нарушений ПДД участков техническими средствами фиксации;

— привлечением к участию в воспитании культуры на дорогах как юристов, так и педагогов и психологов, начиная с детей дошкольного возраста;

— применением широкого и современного спектра мер предупреждения дорожно-транспортных происшествий.

Считаем обоснованным определение системы обеспечения безопасности дорожного движения исследователями Т. М. Заниной, А. И. Четвериковой как сложной структуры взаимосвязанных элементов, опосредованных и регулируемых нормами административного права:

— субъектов, формирующих и контролирующих безопасность дорожного движения;

— правовых норм, регулирующих отношение в сфере безопасности;

— дозволений и запретов, а также административно-правовых методов управления, реализуемых уполномоченными на то государственными органами (ДЛ).

Представляется, что предлагаемые мероприятия в целом будут способствовать надлежащему обеспечению дорожной безопасности в РФ, а проблема «опасного вождения» может быть успешно решена при реализации следующих мер:

— разработки механизма государственной борьбы с опасным вождением с последующим внедрением, исполнением и повсеместным контролем ГИБДД МВД РФ, Агентства дорожного строительства, органов исполнительной и муниципальной власти за безопасностью дорожного движения;

— установления путем принятия законодательных и иных нормативных правовых актов повышенных санкций административной и уголовной ответственности к участникам дорожного движения, осуществляющим опасное вождение;

— внесения изменений в учебно-тематические планы, особенно по практическому вождению, подготовки водителей всех категорий транспортных средств в части выработки навыков физических, моральных, моторно-двигательных реакций в условиях аварийных ситуаций, возникающих при опасном вождении.

Таким образом, предлагаемые меры и их повсеместная реализация, должны носить комплексный и системный характер в деятельности соответствующих органов государственного управления по эффективному обеспечению безопасности дорожного движения.

¹ Утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. ч. II, ст. 212.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873.

³ Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (ред. от 1 апреля 2015 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25, ст. 2897.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1995-р «О Концепции Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45, ст. 6282.

⁵ Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2072.

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 мая 2016 г. № 477 «О внесении изменения в правила дорожного движения Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 23, ст. 3325.

⁷ См.: *Кашкина Е.В.* Национальная программа обеспечения безопасности дорожного движения» // Административное и муниципальное право 2008. № 8.

⁸ См.: *Ефимова Е.О.* Система необходимых предупредительных мер дорожно-транспортной преступности в России // «Транспортное право». 2014. № 4.

⁹ См.: *Решняк М.* ДТП в России: кто виноват и что делать // ЭЖ-Юрист. 2011. № 18.

В. В. Аржанов

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

ЗАКОННОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В современных условиях развития Российского государства для реализации его функций и повышения эффективности государственного управления общественными отношениями необходимо повысить уровень соблюдения законодательства всеми субъектами права. Вопросы исполнения действующего законодательства относятся к разряду тех, которые вызывают постоянный интерес в юридической науке. Это подтверждается множеством исследований, проводимых как с общеконцептуальных позиций, так и с позиции деятельности конкретных субъектов, наделенных контрольными полномочиями (суды, прокуратура, Президент РФ и т.д.). В то же время проблемы обеспечения законности с точки зрения подконтрольных субъектов мало изучены. В науке не анализировались модели

поведения проверяемых организаций и практически отсутствуют работы, посвященные данному вопросу. При этом среди участников общественных отношений имеются субъекты, заслуживающие более пристального внимания, — это органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления являются наиболее приближенным уровнем власти к населению. Именно на муниципальном уровне реализуются права и законные интересы основной части граждан. Оттого, как соблюдается законодательство в муниципальном образовании, зависит отношение граждан к законодательству и власти в целом.

Органы местного самоуправления в современной правовой системе представляют собой уникальное явление. Особенность данных органов определяется двойственной природой муниципальных органов. С одной стороны, местное самоуправление признается обособленным уровнем управления в государстве. Муниципальные органы наделены всеми чертами органов публичной власти. Данные органы имеют права, обязанности и властные рычаги для решения местных вопросов и переданных государственных полномочий. С другой стороны, муниципальные органы обладают признаками, присущими саморегулируемым организациям. По нашему мнению, это объясняется самой природой данного публичного института. Местное самоуправление представляет собой самостоятельную деятельность населения по решению вопросов местного значения, а органы местного самоуправления — производную от деятельности. Муниципальные органы занимают промежуточное положение между жителями муниципального образования и органами государственной власти.

Особенность природы местного самоуправления и уникальность правового статуса муниципальных органов обуславливает специфику законности и способов ее обеспечения. Прежде чем охарактеризовать особенности законности на местном уровне, необходимо рассмотреть традиционное понимание данной правовой категории.

Правовая природа законности достаточно изучена юридической наукой. Законность рассматривается как принцип деятельности участников правоотношений, как метод государственного управления и как правовой режим внутри государства. Такое понимание законности продиктовано сложностью данной правовой категории и количеством элементов, ее составляющих.

Принцип (лат. *principium*) — исходное, основное положение мировоззрения, теории, учения или убеждения человека, определяющее его поведение и отношение к окружающему миру¹. Принцип законности является исходным началом и убежденностью участников правоотношений в необходимости соблюдать все правовые предписания. Законность как принцип охватывает один элемент — правоприменительную деятельность. Все субъекты правоотношений должны действовать на основе правовых актов и в соответствии с ними. Такого понимания законности как принципа придерживаются многие ученые².

Энциклопедический словарь определяет метод как способ достижения какой-либо цели, решения конкретной задачи, совокупности приемов или операций практического или теоретического освоения (познания) действительности³. Рассматривая законность как метод государственного управления, многие ученые выделяют два элемента данной правовой категории — правотворческий и правоприменительный⁴. Создавая правовые акты и добиваясь их точного исполнения,

государство может воздействовать на субъекты права с целью упорядочить общественные отношения.

Правовое государство не может считаться таковым, если не создан и не поддерживается режим законности внутри страны. Режим — это совокупность мероприятий и правил, направленных на достижение определенной цели, а также метод правления или государственный строй⁵. Режим законности — это правовая среда внутри государства, в которой все участники общественных отношений свободно реализуют субъективные права и исполняют юридические обязанности. Для создания режима законности недостаточно правовых актов и их исполнения, необходимо функционирование механизма поддержания законности. Отдельное отклонение от законодательства не нарушает режима законности в целом, если оно будет своевременно выявлено и пресечено⁶. Режим законности включает в себя три элемента: правовые акты, правоприменительную деятельность и механизм обеспечения законности⁷.

Без создания и поддержания законности в деятельности органов местного самоуправления невозможно обеспечить законность внутри всего государства. Муниципальные органы являются наиболее многочисленными субъектами права, которые наделены властными полномочиями. По данным Росстата, в России имеется 22923 муниципальных образований⁸. Органы местного самоуправления не только исполняют правовые акты, но и сами принимают правовые предписания как нормативного, так и индивидуального характера. При этом резонно задать вопрос: законность в деятельности органов местного самоуправления имеет ли свои особенности?

Мы полагаем, что на данный вопрос можно дать положительный ответ. Специфика законности на местном уровне продиктована двойственной природой местного самоуправления.

Первая особенность объясняется тем, что местное самоуправление выступает способом самоорганизации граждан по месту их жительства. Поэтому муниципальные органы в своей деятельности должны руководствоваться не только правовыми предписаниями органов власти, но и решениями, принятыми непосредственно населением на сходах граждан и местных референдумах. Решения, утвержденные на сходе или референдуме, имеют уникальную правовую природу. Такие решения принимаются субъектами, не имеющими властно-распорядительных полномочий, при этом им присущ обязательный характер на всей территории муниципального образования. Все жители муниципального образования, государственные и местные органы, предприятия и учреждения должны их исполнять. При этом государство признает и защищает данные решения своим аппаратом принуждения.

Вторая особенность законности в деятельности местных органов обусловлена локальным характером правовых предписаний, действующих в муниципальном образовании.

В соответствии с законодательством круг субъектов, уполномоченных регулировать общественные отношения на муниципальном уровне, очень широк. К ним относятся федеральные, региональные и местные органы, а также население муниципального образования. На федеральном уровне регулируются только основы или общие принципы местного самоуправления, при этом основной массив правовых актов приходится на региональный и местный уровень.

Данные правовые акты не могут одинаково регулировать схожие общественные отношения. Региональные и местные законодатели должны учитывать культурные и исторические традиции, сложившиеся на данной территории. В настоящее время можно говорить об относительной самостоятельности правового регулирования в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством. Регионы получили возможность, не нарушая федеральных законов, устанавливать свои правила поведения.

Например, в Пензенской, Новгородской и Орловской областях пассивным избирательным правом на местных выборах обладают жители, достигшие возраста 18 лет⁹. В то время как в Ставропольском крае, Волгоградской и Архангельской областях местными депутатами могут быть только лица, достигшие 21 года¹⁰.

Из вышеизложенного следует вывод, что в разных регионах избирательные права отличаются.

Можно констатировать, что не только в рамках, установленных федеральным законодательством, могут различаться законы субъектов, Конституция РФ предусматривает ситуацию, когда законы субъектов РФ имеют более высокую юридическую силу, чем федеральные законы. Статья 76 Конституции РФ устанавливает, что в случае противоречия федеральных и региональных законов по предметам исключительного ведения субъектов РФ действуют правовые акты субъектов РФ.

Такая ситуация дает основание ряду некоторым ученым говорить о региональном законодательстве и целостности правового пространства¹¹. При условии, что в понятие законность включаются правовые акты в качестве составного элемента, то появляется необходимость вести речь о различной законности. И вопрос о существовании законности «калужской» или «казанской» уже не кажется праздным. Рассматривая режим законности как правовую среду внутри общества, приходится констатировать, что в разных муниципальных образованиях будет разная правовая среда. И если говорить о законности на местном уровне, то она подразумевает исполнение правовых актов, действующих на территории определенного муниципалитета.

Говоря о режиме законности, необходимо понимать, что механизм ее обеспечения является составной частью данного режима. Поэтому особенности законности, действующие на муниципальном уровне, отражаются и на механизме ее обеспечения. Прежде всего правоохранные органы должны следить за исполнением не только правовых актов, но и решений, принятых непосредственно населением, проживающим на данной территории. Вместе с этим деятельность правоохранительных органов должна учитывать локальный характер правового пространства, действующего на территории определенного муниципального образования.

Наряду с вышеуказанными отличительными чертами можно выделить еще одну особенность обеспечения законности, действующей в муниципальном образовании, которая обусловлена правовой природой местной самоуправления и деятельностью правоохранительных органов на местном уровне.

Традиционно под административно-правовыми способами обеспечения законности понимается активная деятельность уполномоченных органов, целью которой является создание и поддержание режима законности. К административным способам обеспечения законности относятся контроль и надзор. Несмотря на то, что контроль и надзор являются самостоятельными способами обеспечения законности с присущими только им элементами и признаками, принципиальное различие

между ними заключается в возможности проверять целесообразность деятельности подконтрольных субъектов.

Контроль как способ обеспечения законности заключается в наблюдении уполномоченными органами за деятельностью подконтрольного субъекта, возможностью вмешиваться в нее, а при необходимости привлекать виновных к ответственности¹². При этом контроль, как правило, проводится при наличии соподчиненности и проверяется не только законность, но и целесообразность.

Надзор выражается в наблюдении специальными органами власти за деятельностью субъектов, не находящихся у них в подчинении, с целью обнаружения отклонения от законодательства¹³. Надзорные органы не оценивают целесообразность действий поднадзорных организаций, а также не могут вмешиваться в их оперативно-хозяйственную деятельность.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому проводить контроль в полном объеме государственные органы не имеют возможности. Полномочия органа государственной власти, обеспечивающего законность в муниципальном образовании, зависят от целей и задач, поставленных перед ним, а также возможности вмешиваться во внутреннюю деятельность органов местного самоуправления.

В большинстве случаев государство либо вообще не имеет контрольных полномочий на местном уровне, либо проверяет только законность в деятельности муниципальных органов, т.е. осуществляет один из видов надзора. При этом существует ряд вопросов, по которым государственные органы проводят контроль в полном объеме.

Согласно ст. 132 Конституции РФ муниципальным органам может поручаться выполнение отдельных государственных полномочий. При исполнении переданных государственных полномочий органы местного самоуправления становятся подотчетны государственному органам. В данной ситуации государство получает возможность контролировать местные органы в полном объеме, т.е. как с позиции законности, так и целесообразности.

Таким образом, возможность применения административно-правовых способов обеспечения законности (контроля или надзора) зависит от круга вопросов, который проверяют контролирующие органы. При осуществлении отдельных государственных полномочий и переданных финансовых средств проводится контроль, в остальных случаях осуществляется надзор. Поэтому к особенностям обеспечения законности на местном уровне можно отнести то обстоятельство, что осуществление контроля или надзора за органами местного самоуправления зависит не от наличия соподчиненности между проверяющим и проверяемым субъектом, а от вопроса, который проверяют государственный орган.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о наличии существенных особенностей способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления.

¹ См.: Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. перераб. и доп. М., 1998. С. 960.

² См.: *Манохин В. М.* Советское административное право: курс лекций. Часть общая. Саратов, 1968. С. 221; *Чистяков Н. М.* Теория государства и права: учебное пособие. М., 2010. С. 239; Червоной В. И. Теория государства и права: учебник. М., 2009. С. 579; и др.

³ См.: Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. перераб. и доп. М., 1998. С. 724.

⁴ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2013. С. 411–416; Ткаченко В.Д. Основные требования социалистической законности в правотворчестве советского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1987. С. 12.

⁵ См.: Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. перераб. и доп. М., 1998. С. 1005.

⁶ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973. С. 115.

⁷ См.: Гааг Л.В. К вопросам о механизме обеспечения законности в обществе // Актуальные вопросы государства и права в современный период. Томск, 1994. С. 38; Червонок В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2009. С. 582.

⁸ База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.07.2016).

⁹ См.: ст. 2 Закона Пензенской обл. от 22 мая 2006 г. № 1048-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу» (ред. от 4 марта 2015 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2006. № 33, ч. 2, С. 1; ст. 3 Закона Чувашской Республики от 25 ноября 2003 г. № 41 «О выборах в органы местного самоуправления в Чувашской Республике» (ред. от 19 декабря 2014 г.) // Ведомости Государственного Совета Чувашской Республики. 2003 г. № 57; и др.

¹⁰ См.: ст. 3 Закона Архангельской области от 8 декабря 2006 г. № 268–13-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области» (ред. от 24 октября 2014 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2006. № 13, ст. 4; ст. 2 Закона Калужской области от 25 июня 2009 г. № 556-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Калужской области» (ред. от 27 марта 2015 г.) // «Весть». 2009. № 235–237, ст. 1–15; «Весть». 2009. № 239–240, ст. 16–72.

¹¹ См.: Самигуллин В.К. Об обеспечении единства и целостности отечественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: материалы. науч. конф. / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 45–46; Анненкова В.Г. Конституционные основы единства правового пространства Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 6. С. 3–5.

¹² См.: Беляев В.П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 41; Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2006. С. 23–24; и др.

¹³ См.: Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. С. 327; Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 115.

Б. Ю. Джамирзе

старший преподаватель кафедры административного и уголовного права
ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет», г. Майкоп

СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ В СВЯЗИ С НАРУШЕНИЯМИ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Меры административного принуждения, представляющие собой административно-правовые средства воздействия властвующего субъекта на подвластный объект морального, материального, физического и организационного характера в связи с совершённым правонарушением или в иных ситуациях, объективно обуславливающих необходимость их применения, могут осуществляться в отношении как физических, так и юридических лиц. При этом административно-принудительные меры, реализация которых связана с невыполнением лицензионных

требований, предъявляемых и к гражданам, и к организациям, осуществляющим какие-либо виды деятельности, требующие получения специального разрешения (лицензии), всегда имеют в качестве фактического основания совершение административного правонарушения.

В связи с этим классификация мер административного принуждения, которые применяются в связи с нарушениями законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, ограничена по сравнению с общим спектром административно-принудительных мер. Как известно, данные меры подразделяются на две группы: а) имеющие деликтную основу; б) применяемые на неделиктной основе. Соответственно, вторая группа мер, применяемых как к гражданам, так и к организациям, и включающая в себя административно-предупредительные меры, связанные с государственными нуждами, и предупредительные меры контрольного характера, не предназначена для совершивших правонарушение субъектов.

Контрольно-предупредительные меры имеют собственное целевое предназначение, обусловленное необходимостью предотвращения неблагоприятных для общества, государства, отдельных граждан и юридических лиц ситуаций в форме преступлений, административных правонарушений, чрезвычайных ситуаций различного характера. Неприменение подобных мер существенно увеличивает гипотетическую возможность их возникновения и наступления таких последствий, которые непропорционально велики по сравнению с теми правоограничениями, что вынуждены претерпевать физические и юридические лица в рамках административно-принудительного воздействия. Сказанное не означает, что в рамках принудительного воздействия контрольно-предупредительного характера категорически не могут применяться меры в сфере лицензионно-разрешительных правоотношений.

Правовые меры, связанные с осуществлением лицензирования, предоставлением лицензий, сами по себе имеют принудительные свойства.¹ Это объясняется тем, что субъект, выбирающий потенциально опасный вид деятельности, способный причинить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, вынужден вопреки своей воле обращаться в уполномоченные органы исполнительной власти, чтобы получить юридическую возможность его осуществлять, без чего его деятельность будет противоправной и обусловит привлечение к административной или даже уголовной ответственности.

Кроме того, в законодательстве предусмотрено обязательное применение мер лицензионного контроля в отношении субъектов, осуществляющих лицензируемые виды деятельности. Речь идёт о контрольных проверках, проведение которых регламентировано Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»². Такие проверки также носят принудительный характер, лишая юридическое лицо возможности воздержаться от допуска уполномоченных должностных лиц лицензирующих органов к информации об их деятельности, к средствам производства и иным объектам, посредством которых осуществляется лицензируемая деятельность. При этом данные проверки могут носить как предварительный, так и последующий характер.

Предварительные проверки производятся в отношении соискателя лицензии, а последующие — в отношении лицензиата. Последний подвергается документарным, плановым и внеплановым выездным проверкам, предметом которых являются содержащиеся в документах лицензиата сведения о его деятельности, состоянии используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, соответствие работников лицензиата лицензионным требованиям, выполняемые работы, оказываемые услуги, принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований³. Административно-принудительные меры лицензионного контроля являются необходимым условием возможного привлечения юридического лица к административной ответственности и применения иных имеющих деликтную основу мер административного принуждения, поскольку именно в ходе контрольных проверок и выявляются нарушения лицензионных требований.

Административно-принудительные меры, применяемые в силу государственных нужд, имеют своим целевым предназначением предотвращение нежелательных последствий уже существующих экстраординарных ситуаций, минимизацию возможного материального ущерба и предупреждение незаконных действий граждан и организаций в возникших условиях. Законодательство, регулирующее административно-правовые режимы, в рамках которых применяются данные меры, не содержит положений, непосредственно устанавливающих правоограничения для юридических лиц, осуществляющих лицензируемые виды деятельности.

Вместе с тем упоминается о такой административно-принудительной мере, применяемой в условиях чрезвычайного положения, как приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества⁴. Фактически речь идёт о неделиктном приостановлении действия лицензии на соответствующие виды деятельности на период действия режима чрезвычайного положения. Поскольку данная мера носит объективный характер ввиду необходимости защитить население соответствующей территории от возможных негативных последствий, такое приостановление деятельности опасных производств и организаций следует отграничивать от деликтного приостановления действия лицензии, являющегося следствием совершения административного правонарушения.

К мерам административного принуждения, применяемым на деликтной основе, традиционно относятся административно-пресекающие меры, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административные наказания и административно-восстановительные меры. Безусловно, все вышеназванные разновидности мер применяются и в отношении юридических лиц, нарушающих лицензионные требования.

Целевое предназначение мер административного пресечения заключается в принудительном прекращении противоправного поведения (противоправной деятельности) и предотвращении его негативных последствий. Такие цели достигаются в ходе осуществления процедур лицензионного контроля, поскольку он проводится не только для предупреждения, но и пресечения выявленных нарушений. Административно-пресекающая деятельность выражается в данном случае в выдаче лицензиатам предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований. Законодатель упоминает и об иных мерах по пресечению

административных правонарушений, однако конкретизации в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» они не получили.

В рамках возбуждённого в отношении юридического лица дела об административном правонарушении в лицензионно-разрешительной сфере применяются и административно-обеспечительные меры, предусмотренные главой 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.)⁵. В частности, применяется такая мера, как изъятие вещей и документов, что находит конкретизацию в иных законодательных актах в зависимости от видов изымаемых вещей.

Например, на основании п. 1 ст. 27 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) «Об оружии»⁶ изъятие оружия и патронов к нему производится должностными лицами Федеральной службы войск национальной гвардии в случаях грубого нарушения юридическими лицами лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учёта оружия и патронов к нему, а также незаконного изготовления, приобретения, продажи, передачи, хранения или перевозки огнестрельного оружия до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Административно-восстановительные меры применяются для восстановления того правового состояния, которое существовало до совершения административного правонарушения. Подобное целевое назначение имеют приостановление действия лицензии, аннулирование лицензии и некоторые иные меры, предусмотренные в специальном законодательстве.

¹ См.: *Конин Н. М., Маторина Е. И.* Административное право: учебник для бакалавров. М., 2014. С. 153.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4194.

³ См.: ч. 6 и 7 ст. 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2016. № 1, ч. 1, ст. 50.

⁴ См.: п. «и» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4153.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 28, ст. 4558.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51, ст. 5681; 2016. № 28, ст. 4558.

Н. А. Жирнова

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

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СЕТИ ИНТЕРНЕТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В настоящее время жизнь социума уже немислима без Интернета. Глобальная сеть Интернет, являющаяся по своей сути единой информационной сетью, непрерывно развивается. Однако прогресс данной сферы требует внимательного и

детального изучения, поскольку ни одна из стран мира не имеет кодифицированного законодательства, регулирующего интернет — правоотношения. Кроме того, правоприменительная практика в этой сфере также характеризуется противоречивостью, а зачастую — и непоследовательностью, усложняется отсутствием федерального закона о российском сегменте сети Интернет, экстерриториальным характером глобального информационного пространства и рядом других факторов¹.

В России лишь некоторые сегменты информационных общественных отношений урегулированы нормами права: установлены правовые режимы интеллектуальной собственности, некоторых видов информации с ограниченным доступом (государственная тайна, коммерческая тайна, персональные данные), однако, отсутствует единая концепция развития законодательства в информационной сфере вообще и в интернет-сфере в частности. Следует констатировать тот факт, что, к сожалению, в Российской Федерации не выработаны и соответственно не применяются какие — либо единые подходы, единые принципы осуществления государственной политики в области информации вообще и для сети Интернет в частности.

Несмотря на это, российский законодатель все же предпринимает попытки регламентирования информационных правоотношений. И в этой связи хотелось бы проанализировать некоторые положения так называемого «Закона Озерова-Яровой»² с точки зрения использования в нем административно-правовых методов правового регулирования интернет-пространства в Российской Федерации.

Одной из новелл этого нормативного акта является внесение изменений в статью 13.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которой теперь установлено административное наказание за использование не только несертифицированных средств связи, но и за использование несертифицированных средств кодирования (шифрования) в тех случаях, когда такое требование установлено в законе.

Но в статье 13.12 того же КоАП РФ уже установлена ответственность за использование несертифицированных средств защиты информации, к которым также относятся и средства шифрования. При этом статья 13.12 гораздо шире, чем 13.6, и распространяется не только на сети связи (хотя, следует отметить, что сумма штрафа, предусмотренного в ст. 13.12, гораздо меньше, чем в ст. 13.6 КоАП РФ). В остальном же, если проанализировать эти две статьи, то можно уверенно утверждать, эти они идентичны. Кроме того, даже теперь — с принятием вышеуказанных поправок, не требуется применения исключительно сертифицированных средств шифрования. Административная ответственность и наказание устанавливаются лишь в тех случаях, когда сертификация средств криптографической защиты информации обязательна. А такие случаи четко установлены в действующем законодательстве³, причем их перечень строго ограничен (это, например, оборот информации, составляющей государственную или служебную тайну).

Изменениям подверглась и статья 13.15 Кодекса об административных правонарушениях, так как в нее была добавлена часть седьмая, которая устанавливает ответственность за разглашение государственной или иной специально охраняемой законом тайны с использованием средств массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетей. Но в Кодексе об административных правонарушениях уже давно существует статья 13.14, устанавливающая административную ответственность и административное наказание за разглашение информации с ограниченным доступом. По мнению многих исследователей, в большинстве случаев

можно поставить знак равенства между понятиями «тайна» и «информация с ограниченным доступом»⁴. Кроме того, разглашение государственной тайны образует и состав уголовного преступления (ст. 283 УК РФ). Может быть, было бы эффективнее с точки зрения юридической техники просто внести изменения в ст. 13.14 КоАП РФ?

В соответствии с Федеральным законом от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ была также изменена статья 13.31 Кодекса об административных правонарушениях, а именно была расширена новым составом административного правонарушения — неисполнение обязанности организатором распространения информации предоставлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности (Федеральная служба безопасности России) информации, необходимой для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений.

Понятие «организатор распространения информации» закреплено в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ (с изм. от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и защите информации»⁵, в котором организатор распространения информации определяется как «лицо, осуществляющее деятельность по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети, Интернет». Формально под это определение подпадает огромное количество организаций, предоставляющих своим сотрудникам сервис удаленного защищенного доступа через сеть Интернет (VPN, Outlook Web Access, Jabber, Lync и им подобные, почтовые клиенты на смартфонах и т.п.).

И именно эта поправка вызвала наибольшие споры, а в некоторых случаях даже возмущение общественности. Однако в принятом во исполнение Федерального закона № 374 Перечне поручений Президента РФ по вопросам отдельных мер государственного регулирования в сфере противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности⁶ содержится и поручение Правительству РФ совместно с ФСБ России подготовить проект «реестра организаторов распространения информации в сети Интернет, предоставляющих по запросу уполномоченных ведомств информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений в случае их дополнительного кодирования».

Отсюда можно сделать вывод, что обязанность предоставлять ФСБ России необходимую информацию для декодирования электронных сообщений касается не всех организаторов распространения информации с сети Интернет, а только лишь тех, которые будут внесены в соответствующий реестр. Данное уточнение, безусловно, имеет важное значение для правоприменительной практики, но заставляет задуматься о корректности и правильности определения понятия «организатор распространения информации», содержащемся в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что для повышения эффективности обеспечения информационной безопасности каких — то особых изменений Федеральный закон № 374, называемый «Законом Озерова-Яровой», практически не содержит. Почти все его новеллы, касающиеся информационно-правовых отношений, в той или иной форме уже содержались в действующем российском законодательстве. До принятия нормативных актов Федеральной службой

безопасности России имеется некая неясность с определением субъектов, обязанных предоставлять информацию для декодирования электронных сообщений.

В целом же следует отметить, что рассмотренные проблемы нормативно-правового регулирования информационных правоотношений в сети Интернет происходят из-за отсутствия единой концепции правового регулирования сети Интернет, принятой на государственном уровне. Существование такого программного документа позволило бы упорядочить в информационной сфере и законодательную, и правоприменительную практику. В конечном итоге четкое понимание целей и планирование результатов такой государственной политики позволило бы наиболее эффективными способами, с одной стороны, обеспечивать информационную безопасность граждан, общества и государства, в том числе в глобальном информационном пространстве, а с другой — способствовало бы защите прав и законных интересов всех субъектов рассматриваемых правоотношений.

¹ См.: *Танимов О. В., Кудашкин Я. В.* Перспективы правового регулирования отношений в сети Интернет // Юридический портал «Center Bereg». URL: <http://http://www.center-bereg.ru/h906.html> (дата обращения 02.08.2016).

² Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 28, ст. 4558.

³ См.: Указ Президента РФ от 17 марта 2008 года № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» (с изм. от 22 мая 2015 года № 260) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 12, ст. 1110; 2015. № 21, ст. 3092.

⁴ См., например: *Фатьянов А. А.* Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды // Государство и право. 1998. № 6. С. 5; *Ковалева Н. Н.* Информационное право России. М., 2009. С. 95–96; *Жирнова Н. А.* К вопросу о понятии конфиденциальной информации (информации с ограниченным доступом) // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. Саратов, 2015. С. 168; и др.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ст. 3484; 2016. № 28, ст. 4558.

⁶ См.: Перечень поручений Президента РФ по вопросам отдельных мер государственного регулирования в сфере противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности. // Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/52486> (дата обращения: 03.08.2016).

А. С. Каримов

советник отдела специальных программ Аппарата Правительства Республики Башкортостан,
кандидат юридических наук

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЯЗЫКОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Защита и охрана языков, поддержание их полноценной жизни — не только нравственная и культурно — просветительная, но и юридическая проблема»¹. После распада СССР республики, входящие в состав Российской Федерации в разной

степени стали реализовать свои полномочия в области сохранения и создания условий и развития языков.

В ч. 3 ст. 68 Конституции РФ прописано, что Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Развивая эти конституционные нормы, законодатель в ст. 7 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» зафиксировал: «Правительство Российской Федерации разрабатывает федеральные целевые программы сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации и осуществляет меры по реализации таких программ. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут разрабатывать соответствующие региональные целевые программы»².

На основе вышеизложенных правовых норм в республиках Российской Федерации в соответствии с федеральными программами имеется своя правоприменительная практика в данной области. Так, законодательство Республики Башкортостан о языках народов Республики Башкортостан основывается на Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации. Это прописано в ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 15 февраля 1999 года № 216 «О языках народов Республики Башкортостан»³.

Для внедрения указанного Закона в практику была создана Комиссия при Правительстве Республики Башкортостан по реализации данного Закона. Она постоянно осуществляла взаимодействие различных государственных органов, научных учреждений и учебных заведений.

Аналогичные действия, проходили и в Татарстане, где также был разработан республиканский закон регулирующий языковые отношения и принято Постановление Правительства Республики Башкортостан от 12 марта 1993 года № 110 «О первоочередных мерах по выполнению Закона Республики Татарстан “О языках народов Республики Татарстан”⁴, а также разработана Государственная программа по сохранению, изучению и развитию языков народов в данном субъекте.

Нужно отметить, что во многих республиках были приняты различные программы и правовые документы, направленные на защиту и развитие как государственного языка Российской Федерации, так и государственных языков соответствующих республик в составе Российской Федерации. Кроме того, не забывались и национальные языки разных народов. Так, например, в Республике Удмуртия 14 июня 1994 г. приняли программу по сохранению и развитию удмуртского языка и языков народов, компактно проживающих в республике. В ней говорится: «Целью Государственной программы Удмуртской Республики по сохранению и развитию государственных языков является создание оптимально благоприятных условий для свободного и равноправного развития всех народов, проживающих в Удмуртской Республике, развития национального самосознания, сохранения достигнутой культуры и письменности, а также удовлетворения языковых культурных запросов этнических диаспор на территории республики (татарского, марийского и других народов)».

Для реализации закона о языках в Чувашии также были приняты правовые акты. Так была принята Республиканская программа «О Республиканской целевой программе по реализации Закона Чувашской Республики “О языках в Чувашской Республике” на 2013–2020 годы»⁵. В данной программе отмечается: «Созданы

условия для получения дошкольного, начального общего, основного общего образования на чувашском и русском языках, а в местах компактного проживания представителей иных национальностей — на их родном языке».

Вместе с тем необходимо разграничить особенности правового регулирования статусов языков в субъектах Российской Федерации в контексте не национально-территориального, а административно-территориального образования, то есть особенности регулирования статуса языков.

С этой позиции привлекает внимание положение краев как субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 7 Устава Забайкальского края от 17 февраля 2009 года № 125-33К⁶ государственным языком на территории края является русский язык. Иные языки проживающих на территории края народов используются в порядке, установленном федеральным законом.

Особенностью данного правового акта является то, что учитывается вышеназванный фактор объединения автономных округов, который отражен и в языковых отношениях. Так, в ст. 107 Устава Забайкальского края закреплено, что исполнительные органы государственной власти края и их территориальные органы разрабатывают и участвуют в реализации на территории Агинского Бурятского округа федеральных, краевых целевых программ, в том числе по сохранению и развитию национальной культуры, языка, национальных видов спорта, народных промыслов и ремесел, а также в реализации приоритетных национальных проектов, в которых цели и источники финансирования выделяются обособленно. В ст. 108 указанного устава закреплено, что на территории Агинского Бурятского округа наряду с государственным языком может использоваться бурятский язык. На наш взгляд, нельзя согласиться с формулировкой «наряду с государственным языком может использоваться бурятский язык» с позиции границ и объемов использования бурятского языка, так как по сути следует, что бурятский язык в данном случае при использовании его наряду с государственным языком может иметь объем правового статуса государственного языка.

Также необходимо обратить внимание на особенность регулирования правового статуса языка в Красноярском крае. В ст. 27 Устава Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5–1777⁷ указано, что государственным языком в крае является русский, иные языки проживающих на территории края народов употребляются в порядке, установленном федеральным законом. Данная норма является декларативной и не учитывает особенность образования Красноярского края, куда вошли Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа. При этом основной закон Красноярского края в ст. 33 закрепляет за этими автономными округами особый статус. В данной норме прописано, что Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский районы являются административно-территориальными единицами с особым статусом, гарантирующим учет интересов данных территорий органами государственной власти края. Интересы указанных административно-территориальных единиц обеспечиваются путем учета их особого статуса в принимаемых правовых актах органами государственной власти края. Исходя из изложенного, следует сделать вывод, что особый территориальный статус Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского районов в составе Красноярского края не отражен в правовом статусе языков народов данных округов.

В заключение необходимо отметить, что в процессе реализации полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации, при

разработке целевых программ сохранения, изучения и развития языков следует сформировать государственную программу защиты языков, в которой необходимо наделить органы государственной власти соответствующими полномочиями, в части регулирования языковых отношений.

¹ См.: Комментарий к Закону о языках народов Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 1993. С. 3.

² Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807–1 (в ред. 12 марта 2014 г.) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

³ Информационный бюллетень Государственного Собрания — Курултай Республики Башкортостан. 2006. № 1. С. 18.

⁴ URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/3343974/> (дата обращения: 07.12.2015).

⁵ Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 13 сентября 2012 года № 390 «О Республиканской целевой программе по реализации Закона Чувашской Республики “О языках в Чувашской Республике” на 2013–2020 годы» // URL: <http://http://docs.cntd.ru/document/473608626> (дата обращения: 25.06.2016).

⁶ Газета Забайкальский рабочий. 2009. 18 фев.

⁷ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250), ст. 237.

А. И. Пермяков

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

ВОПРОСЫ СУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ВЗЫСКАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Законодателем в последние годы неоднократно предпринимались попытки реформирования порядка разрешения споров в суде. Последнее законодательное нововведение — вступление в силу 15 сентября 2015 года Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ)¹, в котором подробно урегулированы вопросы, связанные с осуществлением административного судопроизводства.

Следует отметить, что Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее — ГПК РФ)² до вступления в силу КАС РФ содержал подраздел 2 «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», который утратил юридическую силу, а категории дел, указанных в данном подразделе, перешли в содержание КАС РФ.

Рассмотрение трудовых споров в ГПК РФ осуществлялось, как правило, в порядке искового производства. Что касается рассмотрения дел о взыскании начисленных, но невыплаченных работнику сумм, в том числе заработной платы, оплаты отпуска, выплаты при увольнении и др., данные требования подлежали рассмотрению в порядке приказного производства согласно положениям ст. 122 ГПК РФ.

В перечне решений, действий органов государственной власти, МСУ, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которые подлежали оспариванию в порядке главы 25 ГПК РФ, указывались и решения, результатом

которых являлось возложение на гражданина какой-либо обязанности или он привлекался к ответственности незаконно. При этом вид юридической ответственности не имел значения, кроме административной, где предусматривался отдельный порядок судопроизводства по Кодексу РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)³. На практике, учитывая характер правоотношений, можно было обжаловать в порядке главы 25 ГПК РФ решение о привлечении к дисциплинарной ответственности. Однако это относилось не ко всем гражданам. Например, отношения с работодателем работников, работающих по трудовому договору, не несут публичного характера, а представитель работодателя, как правило, не является должностным лицом, поэтому такого рода трудовые споры работников в порядке главы 25 ГПК РФ не рассматривались.

Что касается государственных служащих, то согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴ государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Система государственной службы включает в себя: военную службу; государственную гражданскую службу; государственную службу иных видов. Согласно ст. 2 Федерального закона РФ от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 3 июня 2016 г.) «О воинской обязанности и военной службе»⁵ военная служба — особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранцами гражданами — в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

Согласно ст. 3 Федерального закона РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 3 июня 2016 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶ государственная гражданская служба Российской Федерации — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность

граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Анализ данных определений позволяет прийти к выводу, что отношения на государственной гражданской службе и военной службе носят публичный характер, в основе которых лежит служебный контракт, заключенный с представителем нанимателя, являющегося должностным лицом, поэтому обжаловать действия такого представителя нанимателя, например, связанных с привлечением служащего к дисциплинарной ответственности, возможно было в порядке главы 25 ГПК РФ. Согласно п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»⁷ нормы подраздела III раздела II ГПК РФ применяются, когда требования военнослужащих непосредственно вытекают из публичных правоотношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой. В этих случаях все требования военнослужащих, в том числе связанные с восстановлением нарушенных прав, например, на выплату денежного и иных видов довольствия, должны быть разрешены по существу при рассмотрении заявления, поскольку в соответствии со ст. 258 ГПК РФ суд, признав заявление обоснованным, обязан вынести решение о восстановлении нарушенных прав в полном объеме.

Что касается споров государственных гражданских служащих, то в большинстве случаев суды рассматривали споры государственных гражданских служащих в порядке искового производства, а не в порядке главы 25 ГПК РФ. Такое положение связано, вероятно, с тем, что на уровне Пленума Верховного Суда РФ в отношении служебных споров государственных гражданских служащих отсутствует разъяснение, аналогичное указанному в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8.

В настоящее время в КАС РФ включена глава 22, содержание которой в основном перенесено из утратившей юридическую силу главы 25 ГПК РФ, однако в ст. 218 КАС РФ среди решений, действий органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, подлежащих оспариванию в порядке главы 22 КАС РФ, отсутствуют решения, в результате которых гражданин незаконно привлечен к ответственности. То есть теперь военнослужащие не могут оспорить примененное к ним дисциплинарное взыскание в порядке главы 22 КАС РФ, хотя материалы судебной практики свидетельствуют об ином. Например, Владивостокский гарнизонный военный суд рассмотрел дело № 2–380/2015 по административному исковому заявлению, об оспаривании действий командира войсковой части, связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности и заключением аттестационной комиссии в порядке главы 22 КАС РФ⁸. Существуют и другие аналогичные решения судов. Видимо, до внесения изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 разъяснений о рассмотрении споров военнослужащих в порядке главы 25 ГПК РФ по аналогии применяется к главе 22 КАС РФ. Поэтому, несмотря на отсутствие указаний в ст. 218 КАС РФ на обжалование решений, в результате

которых гражданин незаконно привлекается к ответственности, такие решения все равно должны обжаловаться по нормам главы 22 КАС РФ.

Очевидно, что в целях защиты прав и законных интересов граждан, незаконно привлеченных должностными лицами к юридической ответственности, необходимо внесение дополнения в ст. 218 КАС РФ, дополнив перечень обжалуемых решений в порядке главы 22 КАС решениями, в результате которых гражданин незаконно привлечен к ответственности.

Поскольку отношения государственных гражданских служащих носят также публичный характер, то на уровне Пленума Верховного Суда РФ необходимо дать разъяснения, аналогичные разъяснениям, указанным в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8, согласно которым нормы главы 22 КАС РФ применяются, когда требования государственных гражданских служащих непосредственно вытекают из публичных правоотношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой. В этих случаях все требования государственных гражданских служащих, в том числе связанные с восстановлением нарушенных прав, должны быть разрешены по существу при рассмотрении заявления.

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 3 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 27, ч. I, ст. 4236.

² Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 26, ч. I, ст. 3874.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2015. № 29, ч. I, ст. 4388.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13, ст. 1475; 2016. № 27, ч. II, ст. 4238.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2016. № 23, ст. 3300.

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

⁸ Решение Владивостокского гарнизонного военного суда от 09.10.2015 г. по делу № 2–380/2015 об оспаривании действий командира войсковой части, связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности и заключением аттестационной комиссии // [Электронный ресурс] Военная коллегия адвокатов Приморского края. URL: <http://vkapk.ru/praktika/> (дата обращения: 19.08.2016 г.).

С. С. Санникова

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В 1917–1918 ГГ.

Победа Октябрьской революции 1917 г. обусловила создание нового советского государства с принципиально иным построением государственного аппарата, на который возлагались задачи переустройства модели экономического развития и модернизации общественных отношений в иных сферах. Формирование новой модели хозяйствования было сопряжено с необходимостью разрешения проблемы

продовольственного обеспечения населения, которое ранее было существенно нарушено в связи с необходимостью снабжения продовольствием армии, воевавшей на фронтах Первой мировой войны.

Обращение Петроградского военно-революционного комитета от 25 октября 1917 г. «К гражданам России!»¹ стало первым документом пришедших к власти большевиков. Непосредственно для осуществления государственного управления в продовольственной сфере 26 октября 1917 Декретом был создан Народный комиссариат продовольствия², в обязанности которого вменялась заготовка и распределение продуктов и предметов первой необходимости в общегосударственном масштабе. 27 октября 1917 г. данным съездом был принят и Декрет о земле³, которым отменена частная собственность на землю, земля объявлена всенародным достоянием, помещичьи, удельные, монастырские и церковные земли переданы в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов, а также объявлено о разделе и передаче земли крестьянам.

Этим нормативным актом был определён вектор последующего развития общественных отношений, связанных с организацией продовольственного снабжения населения, санкционированы административно-принудительные меры, направленные на обеспечение государственных и общественных нужд. В первую очередь, речь идёт о конфискации земель, обращении их во всенародное достояние и переходе в исключительное пользование государства либо общины. Эти меры касались не только земель, но и конских заводов, казённых и частных племенных скотоводств и птицеводств. Весь хозяйственный инвентарь конфискованных земель также подлежал переходу в исключительное пользование государства или общины в зависимости от их величины и значения, без выкупа. Право пользования землей получили все граждане Российского государства, желающие обрабатывать её своим трудом. После отчуждения все земли поступили в общенародный земельный фонд. Обязанность по их распределению между трудящимися была возложена на местные и центральные самоуправления, начиная от демократически организованных бессословных сельских и городских общин и заканчивая центральными областными учреждениями.

Земельный фонд подлежал периодическим переделам в зависимости от прироста населения и поднятия производительности и культуры сельского хозяйства. В случае недостаточности наличного земельного фонда в отдельных местностях для удовлетворения продовольственных потребностей всего местного населения избыток населения подлежал переселению. Расходы на переселение и снабжение инвентарём брало на себя государство. Такое переселение носило как добровольный характер (применительно к желающим безземельным крестьянам), так и административно-принудительный — в отношении порочных членов общины, дезертиров и др.

27 января 1918 г. III Всероссийским съездом Советов был принят «Основной закон о социализации земли»⁴, в котором нашли конкретизацию и получили дальнейшее развитие положения Декрета о земле. Данный законодательный акт закреплял систему административно-правовых мер, направленных на создание условий, благоприятствующих росту производительных сил страны: увеличение плодородия земли, применение сельскохозяйственной техники, повышение уровня сельскохозяйственных знаний в трудовых массах земледельческого населения; создание запасного фонда земель сельскохозяйственного значения; развитие сельскохозяйственных промыслов (садоводства, пчеловодства, огородничества, скотоводства, молочного хозяйства и др.); ускорение перехода от малопроизводительных к более

производительным системам полеводства в различных поясах путём равномерного расселения трудящихся земледельцев (ст. 11). Помимо положения о распределении земли между трудящимися на уравнильно-трудовых началах (так, чтобы потребительно-трудовая норма, применяясь в данном районе к исторически сложившейся системе землепользования, не превышала трудоспособности наличных сил каждого отдельного хозяйства и давала бы возможность безбедного существования семье земледельца), закон включал принцип развития коллективных начал в земледелии как более выгодного в смысле экономии труда и продуктов в целях перехода к социалистическому хозяйству.

В литературе отмечается, что проведение в жизнь аграрной реформы вызвало усиление напряженности в деревне, так как каждая социальная группа крестьян стремилась провести раздел земли в свою пользу. Советская власть выступила на стороне бедняков, видя в ней своего естественного союзника. В ответ зажиточные и богатые крестьяне как главные держатели товарного хлеба стали отказываться сдавать его государству, положение с продовольствием резко обострилось⁵.

Следствием этого стало принятие Декрета ВЦИК от 9 мая 1918 г. «О предоставлении Народному Комиссару Продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими»⁶, в котором были установлены основные положения продовольственной диктатуры. Её цель заключалась в централизованной заготовке и распределении продовольствия, подавлении сопротивления кулаков и борьбе с мешочничеством. Народный Комиссар Продовольствия получил неограниченные административные полномочия при заготовке продовольствия: издавать обязательные постановления по продовольственному делу, выходящие за обычные пределы его компетенции; отменять постановления местных продовольственных органов и других организаций и учреждений, противоречащие его планам и действиям; применять вооруженную силу в случае оказания противодействия отбиранию хлеба или иных продовольственных продуктов; распускать или реорганизовать продовольственные органы на местах в случае противодействия их его распоряжениям; увольнять, смещать, подвергать аресту должностных лиц и служащих всех ведомств и общественных организаций в случае дезорганизующего вмешательства их в его распоряжения.

Незадолго до этого Декретом ВЦИК и СНК от 3 апреля 1918 г. «О реорганизации Народного комиссариата продовольствия и местных продовольственных органов»⁷ при Народном комиссариате продовольствия был учреждён Совет снабжения в целях выработки планов распределения предметов первой необходимости, заготовки сельскохозяйственных продуктов и товарообмена, а также для согласования действия организаций, ведающих снабжением. Данный орган являлся совещательной комиссией, состоящей из представителей Народного комиссариата продовольствия, Высшего совета народного хозяйства, Народных комиссариатов торговли и промышленности, путей сообщения, земледелия, Военно-морского ведомства, областных и столичных комитетов продовольствия, Центрального союза потребительных обществ, и действовал на основании особого положения, издаваемого Комиссариатом продовольствия.

Логическим следствием Декрета от 9 мая 1918 г. стало принятие Декрета от 11 июня 1918 г. «Об организации и снабжении деревенской бедноты»⁸. Согласно этому акту повсеместно должны были учреждаться волостные и сельские комитеты деревенской бедноты, организуемые местными Советами, при участии

продовольственных органов и под общим руководством Народного комиссариата продовольствия и Центрального Исполнительного Комитета. В круг их деятельности входило: распределение хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий; оказание содействия местным продовольственным органам в изъятии хлебных излишков из рук кулаков и богатеев (§ 3).

Для обеспечения деятельности комитетов деревенской бедноты согласно Декрету СНК РСФСР от 6 августа 1918 г. «Об уборочных и уборочно-реквизиционных отрядах»⁹ всем губернским и уездным Советам Рабочих и Крестьянских Депутатов, всем Комитетам деревенской бедноты, всем профессиональным организациям рабочих совместно с местными органами Народных Комиссариатов Продовольствия и Земледелия было поручено немедленно приступить к организации уборочных и уборочно-реквизиционных отрядов, использовать в целях уборки нового урожая отряды рабочих и крестьян голодающих губерний, посланных для реквизиции хлеба, и приступить к организации для этих целей новых отрядов из местных крестьян и рабочих. Задача данных отрядов состояла: в уборке озимых хлебов с полей бывших помещичьих экономий; в уборке хлебов в прифронтовых местностях; в уборке хлебов с полей заведомых кулаков и богатеев; в содействии своевременной уборке всех хлебов вообще и ссыпке всех излишков в государственные склады.

Таким образом, уже в годы становления советской власти в России был принят широкий комплекс мер административно-правового характера, направленных на обеспечение населения продовольствием.

¹ Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 2.

² См.: Декрет II Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства от 26 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. М., 1957. Т. I. С. 20–21.

³ Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 28 окт.

⁴ Декреты Советской власти. М., 1957. Т. I. С. 407–419.

⁵ См.: Белхароев Х. У. Правовые реформы сельского хозяйства СССР в период коллективизации и проработки // Бизнес в законе. 2010. № 1. С. 38.

⁶ СУ РСФСР. 1918. № 35, ст. 468.

⁷ Декреты Советской власти. М., 1959. Т. II. С. 307–312.

⁸ Декреты Советской власти. Том II. М., 1959. С. 416–419.

⁹ Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1918. № 166.

Ю. М. Тугушева

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

ФОРМИРОВАНИЕ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одной из главных задач инноваций в муниципальном и государственном управлении является создание и развитие механизмов повышения качества предоставляемых услуг.

Реализуемая в современной России концепция осуществления государственного управления, характерная для информационного общества, — концепция электронного государства — базируется на возможностях информационно-телекоммуникационных технологий и ценностях открытого гражданского общества¹.

Принципы, на которых базируется оказание государственных услуг, были закреплены в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Согласно данному Закону, государственные услуги должны предоставляться в первую очередь, правомерно, то есть с соблюдением существующих нормативно правовых актов, без ущемления законных прав граждан. Порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг должен быть заявительным. За оказание государственных услуг предусмотрено взимание государственной пошлины, размер которой, в свою очередь, должен быть соразмерным и правомерным. Органы, предоставляющие государственные услуги, а также организации, участвующие в предоставлении государственных услуг населению должны действовать открыто. Возможность обращения за государственными и муниципальными услугами должна быть доступна для всех граждан без исключения. Вышеуказанный Закон так же допускает возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме².

Процесс формирования «электронного правительства» в Российской Федерации занял не один год. Важный стратегический шаг его формирования в Российской Федерации был сделан в 2000 году на саммите стран G8. Именно тогда Россия подписала Хартию глобального информационного общества. В связи с этим Российская Федерация получила ряд обязательств, а именно необходимость всячески способствовать распространению информационно-коммуникационных технологий. Таким образом, наше государство должно было преодолеть информационное неравенство.

Тогда же в 2000 году началось движение за повышение качества услуг в муниципальном и государственном секторе. Период быстрого экономического роста в 2000 году совпал с приходом к власти нового Президента России В. В. Путина. Несмотря на большие затраты, государство на тот момент могло себе позволить проведение административной реформы. Административная реформа должна была реализоваться в два этапа. Первый этап прошел в 2004–2006 годы, второй этап 2006–2010 годы. На первом этапе административной реформы было выделено четыре направления деятельности: уточнение общественной роли государственного управления; стандартизация государственного управления; результативность государственного управления; оценка качества государственного управления³.

Административный регламент, являющийся стандартом качества административной процедуры, должен содержать название услуги, описание ожидаемого результата, процесс оказания, максимальные сроки ожидания, требования к инфраструктуре доступа к услуге, ссылки на нормативные акты, регулирующие предоставление услуги. При оценке качества оказываемых услуг стали учитываться такие показатели, как: качество информации; процедура реализации; качество взаимодействия с представителями органов государственной власти; местоположение; комфортность пребывания в органах государственной власти.

Второй этап представлял собой внедрение электронных аналогов. Они должны были упростить систему получения государственных услуг. В 2008 году начала реализовываться концепция формирования электронного правительства. Под

электронным правительством в Концепции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов⁴. Рассчитана она была до 2010 года. Внедрение электронного правительства стало реальным из-за широкого распространения информационно-коммуникационных технологий в социально-экономической сфере и органах государственной власти. Уровень доступа к сети Интернет среди граждан Российской Федерации приближался к развитым странам. Также наблюдался рост электронного бизнеса и электронной коммерции. Информационно-коммуникационные технологии все шире используются в повседневной жизни, в медицине и здравоохранении, образовании и науке, выросло оснащение органов государственных органов современной вычислительной техникой и доступом к сети Интернет. Была создана соответствующая информационно-технологическая и коммуникационная инфраструктура обеспечения их деятельности⁵.

Для повышения качества государственных услуг было необходимо:

- создание центров предоставления услуг по принципу «одного окна», где человек мог бы осуществить за один раз все необходимые операции по взаимодействию с государственными органами;
- изучение мнений и ожиданий граждан относительно услуг, предоставляемых государством;
- разработка органами государственной и муниципальной власти, оказывающими услуги, стандартов их предоставления, и доведение этой информации до населения;
- оценка результатов работы этих органов и достижения ими установленных стандартов.

Некоторые органы (большее распространение данный подход получил на муниципальном уровне) подошли к проблеме совершенствования качества услуг через внедрение международных стандартов качества⁶.

В рамках второго этапа встала необходимость создания электронных каналов доступа к услугам. Затем стала появляться сеть многофункциональных центров (МФЦ) предоставления государственных услуг, подразумевающих работу по принципу «одного окна» для посетителей.

Отдельная глава Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» посвящена вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах. В соответствии с п. 5 ст. 2 Закона это — российская организация, независимо от организационно-правовой формы отвечающая требованиям, установленным федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе и в электронной форме, по принципу «одного окна»⁷.

В первую очередь были разработаны и внедрены стандарты наиболее массовых государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан. Это, в частности, государственные услуги, связанные с регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним (включая земельные участки), выдачей паспорта гражданина Российской Федерации, регистрацией и

трудоустройством безработных граждан, и другие услуги. Перечни первоочередных государственных услуг, которые должны предоставляться (в том числе и в электронном виде) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, были утверждены в течение 2009 года.

В 2013 году была сформулирована новая Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде⁸.

Реализация мероприятий по внедрению информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов (организаций), предоставляющих услуги, в 2002–2013 годах позволила:

- сформировать основы ведомственной, региональной, а в некоторых случаях — муниципальной инфраструктуры электронного взаимодействия;
- начать формирование общефедеральной инфраструктуры электронного взаимодействия;
- приступить к предоставлению услуг, в том числе с использованием межведомственного взаимодействия;
- сформировать основы нормативного правового обеспечения использования информационных технологий в деятельности органов (организаций), предоставляющих услуги.

Главной задачей на сегодня остается оптимизация процедур предоставления государственных электронных услуг. Для реализации этой задачи необходимо преодолеть следующие трудности:

- Взаимодействие между заявителем и органами, предоставляющими услуги должно происходить дистанционно.;
- Предоставление государственных электронных услуг должно происходить по большей части при помощи автоматических процедур;
- Необходимо сократить сроки предоставления услуг, а также уменьшить количество документов, что в свою очередь упростит процедуру.

¹ См.: *Чеботарева А. А.* Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 19.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

³ См.: *Стырин Е. М.* История формирования электронного правительства в России [Электронный ресурс]. // http://www.eos.ru/eos_delopr/eos_delopr_intesting/detail.php?id=78993.

⁴ См.: *Крылова Е. Г.* Состояние и проблемы развития административного законодательства в сфере исполнительной власти по вопросам оказания государственных и муниципальных услуг // Юрист. 2014. № 6. С. 45.

⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2372.

⁶ См.: *Хлопов В. А.* Инновационные механизмы предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах. Сравнительный анализ // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 23.

⁷ См.: *Бледнова Е. М.* Многофункциональные центры оказания государственных услуг в структуре гарантий реализации права на информацию // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 29.

⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2, ч. 2, ст. 155.

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 РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Первостепенное значение в деле обеспечения реализации детьми своих прав, а, следовательно, и их защиты отводится государству в лице его органов и должностных лиц.

При этом из анализа Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, принятых на 68 сессии 12–30 января 2015 г., необходимо отметить, что для многих государств характерно отсутствие какого-либо специализированного высшего органа, который осуществлял бы координацию, мониторинг и контроль деятельности всех иных органов, обеспечивающих реализацию и защиту прав детей, как на государственном, так и муниципальном уровнях¹.

Аналогичное замечание было вынесено и в отношении Российской Федерации (п.п. 12, 13 Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка по объединенным четвертому и пятому периодическим докладам Российской Федерации, принятым на 65 сессии 13–31 января 2014 г.)².

Данное замечание в отношении России со стороны международного органа высказывалось и ранее. В этой связи административистом О. Ю. Таиловой еще в 2006 году было предложено «упорядочить существующую на федеральном и региональном уровнях систему государственных органов» по защите прав и законных интересов детей и создать «систему иерархически соподчиненных органов управления в области охраны... прав несовершеннолетних» во главе с Министерством Российской Федерации по делам несовершеннолетних, а также подчиненными ему Федеральной службой по охране прав несовершеннолетних, опеке и попечительству и соответствующим Федеральным агентством³.

По прошествии десяти лет следует констатировать, что данные органы созданы не были, а проводимая административная реформа направлена на оптимизацию и реструктуризацию существующих федеральных органов исполнительной власти.

На настоящий момент к числу полномочных в деле обеспечения реализации и защиты прав детей органов исполнительной власти следует отнести, во-первых, Правительство Российской Федерации (ст. 16 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). При этом при Правительстве РФ функционируют такие координационные и совещательные органы, как Национальный координационный совет по поддержке молодых талантов России, Совет при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере, Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, Координационный совет по развитию детского туризма в Российской Федерации, Координационный совет по реализации Концепции государственной семейной политики до 2025 года⁴. В состав данных органов входят представители от органов государственной власти, а также институтов гражданского общества.

Также отдельными полномочиями в рассматриваемой подотрасли общественных отношений обладают подчиненные напрямую Правительству РФ органы

государственного управления социальной направленности, как Министерство здравоохранения Российской Федерации (пп. 5.2.59–5.2.64 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации⁵), Министерство образования и науки Российской Федерации (п. 1 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации⁶), Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (п. 1 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации⁷). Особые полномочия в рамках реализации Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» возложены на Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (п. 1 Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации⁸) и Министерство культуры Российской Федерации (пп. 5.2.27 (1), 5.4.10.15 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации⁹). Соответствующей компетенцией наделены подведомственные обозначенным министерствам федеральным службам и агентства. При этом, на наш взгляд, достаточно неоднозначно положение Федерального агентства по делам молодежи: подчиненный с одной стороны Министерству образования и науки РФ, рассматриваемый государственный орган осуществляет в большей степени меры организационного и координационного характера в тесной взаимосвязи с институтами гражданского общества, в первую очередь, некоммерческими организациями. Полномочия, закрепленные за агентством, носят неопределенный и зачастую дублирующий характер: так, мероприятия по формированию здорового образа жизни (п. 5.1 (2), Положения о Федеральном агентстве по делам молодежи) проводятся Министерством спорта РФ и Министерством здравоохранения РФ, а меры, направленные на профессиональную ориентацию молодежи (п. 5.1 (7) Положения о Федеральном агентстве по делам молодежи), осуществляют органы службы занятости. Ряд полномочий — например, организация мер по гражданскому и патристическому воспитанию молодежи, формированию среди ее представителей правовых, культурных и нравственных ценностей, социализация молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации (пп. 5.1 (1), 5.1 (4) Положения о Федеральном агентстве по делам молодежи¹⁰) может быть передан координационным и совещательным органам, создаваемым при Правительстве РФ или при иных федеральных органах исполнительной власти, в состав которых входят представители негосударственных структур социальной направленности. Поэтому считаем, данный орган может быть упразднен в будущем.

Нельзя забывать и о полномочиях Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти: так, И.Л. Бачило отмечает, что «он ее формально не возглавляет, но фактически осуществляет»¹¹, а, по мнению, В.Т. Кабышева «... фактически Президент выступает по отношению к Правительству вышестоящим органом, дающим ему соответствующие директивы и контролирующим ход их выполнения»¹².

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, которая относится к числу должностей федеральной государственной гражданской службы Администрации Президента РФ¹³. Это позволяет сделать вывод, что «Уполномоченный по правам ребенка... представляет собой элемент механизма исполнения функций Президента РФ...»¹⁴.

Также Указом Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761 утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы, создан Координационный совет при Президенте РФ по ее реализации, дано поручение Правительству РФ утвердить план первоочередных мероприятий по реализации «важнейших положений» Национальной стратегии¹⁵.

Помимо федерального уровня на уровне субъектов Российской Федерации существует своя система органов исполнительной власти, полномочных в деле обеспечения реализации и защиты прав детей, возглавляемая высшим органом исполнительной власти субъекта.

К числу региональных органов государственного управления также относятся органы опеки и попечительства и комиссии по делам несовершеннолетних, характеризующиеся специфичностью их правового статуса: в первом случае указанные органы зачастую функционируют в муниципальных образованиях с передачей им соответствующих полномочий, что касается комиссий, то они обладают «двуединой — государственно-общественной природой»¹⁶.

Таким образом, сложившаяся в России двухуровневая модель исполнительной власти, возглавляемая Правительством РФ, характеризуется отсутствием специализированного органа государственного управления по обеспечению реализации и защиты прав детей. И, на наш взгляд, затруднительно представить такой орган в будущем, так как возможно «дублирование» полномочий, которыми наделены уже существующие государственные органы, как это имеет место применительно к Федеральному агентству по делам молодежи (в условиях административной реформы есть основания для упразднения данного органа). Положительной является тенденция вовлечения институтов гражданского общества в деятельность органов исполнительной власти; думается, данная практика будет активно развиваться.

¹ См.: Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребенка // Официальный сайт Управления Верховного комиссара по правам человека. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=11&DocTypeID=5 (дата обращения: 10.09.2016).

² См.: CRC/C/RUS/CO/4–5 // Официальный сайт Управления Верховного комиссара по правам человека. URL: Управления Верховного комиссара по правам человека. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fRUS%2fCO%2f4-5&Lang=ru (дата обращения: 10.09.2016).

³ Таубова О. Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С.-Пб., 2006. С. 7, 13–14.

⁴ См.: Координационные и совещательные органы / Структура Правительства // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/agencies/> (дата обращения 10.09.2016 г.).

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 16 августа 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3526; 2016. № 34, ст. 5255.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 (ред. от 1 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23, ст. 2923; 2016. № 28, ст. 4741.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 (ред. от 7 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3528; 2016. № 29, ст. 4812.

⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418 (ред. от 1 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 23, ст. 2708; 2016. № 28, ст. 4741.

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 (ред. от 1 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4758; 2016. № 28, ст. 4741.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409 (ред. от 1 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2586; 2016. № 28, ст. 4741.

¹¹ Бачило И. Л. Конституционные основы системы исполнительной власти в Российской Федерации (в условиях реформ) // Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы

развития. К 80-летию Института государства и права РАН / Автономов А. С., Бачило И. Л., Бондаренко А. А., Гришковец А. А., и др.; Отв. ред.: Хаманева Н. Ю. М., 2004. С. 42.

¹² Кабышев В. Т. Президент Российской Федерации // Конституционное право России: учебник / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2013. С. 206.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (ред. от 25 августа 2016 г.) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2016. № 35, ст. 5302.

¹⁴ Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 13–14.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

¹⁶ См.: Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 7, 17.

Е. П. Захарова

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

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»¹ (далее — Закон о туристской деятельности) не рассматривает туристскую деятельность непосредственно как вид предпринимательской деятельности. Однако ее детальный правовой анализ может свидетельствовать об обратном: обязательная государственная регистрация, систематическое получение прибыли, самостоятельность туристской деятельности и т.д. Так, В. С. Новиков справедливо отмечает, что туристская деятельность, помимо решения социальных задач, нацелена на получение коммерческой прибыли, а ее экономический результат прямо влияет на формирование внутреннего валового продукта страны².

Закон о туристской деятельности содержит нормы, согласно которым туроператорскую деятельность вправе осуществлять только юридические лица, зарегистрированные в установленном законом порядке³. Правовой статус турагента может быть ограничен (по его желанию) государственной регистрацией в качестве индивидуального предпринимателя.

Отсюда следует, что для производителей и поставщиков туристского продукта, направленного на удовлетворение потребностей граждан в отдыхе и путешествиях, основой является предпринимательство.

В настоящее время достаточно остро встает вопрос о незаконном предпринимательстве в сфере туризма и борьбе с ним. Среди причин такого предпринимательства можно назвать прежде всего завышенный уровень налогообложения, бюрократические проволочки и несовершенное законодательство.

Самым действенным государственным способом борьбы с незаконным предпринимательством является, на наш взгляд, институт ответственности.

Вышеупомянутый Закон содержит бланкетные нормы, указывая на ответственность туроператора и турагента как участников предпринимательской деятельности за нарушение законодательства о туристской деятельности.

Рассуждая об административной ответственности в сфере туризма, на первый взгляд достаточно сложно определить, какие составы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) подпадают под эту категорию. Прежде всего, рассматривая туристскую деятельность в качестве предпринимательской, речь идет о ряде статей 14 главы КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций». Так, организации, осуществляющие туристскую деятельность, в общем порядке несут административную ответственность в сфере государственной регистрации (ст. 14.1 КоАП РФ), нарушения законодательства о рекламе (ст. 14.3 КоАП РФ), оказания туристских услуг ненадлежащего качества (ст. 14.4 КоАП РФ), обман потребителей (ст. 14.7 КоАП РФ), а также нарушение иных прав потребителей (ст. 14.8 КоАП РФ). Наказание за подобные нарушения, как правило, назначается в виде административного штрафа, в исключительных случаях — в виде административного приостановления деятельности. Проведение контрольно-надзорных мероприятий по данной категории дел и выявление фактов нарушения действующего законодательства возложено на органы Роспотребнадзора.

Статья 6 Закона о туристской деятельности закрепляет право туриста на необходимую и достоверную информацию при подготовке и совершении путешествий. Соответственно, нарушение данного права влечет административную ответственность, предусмотренную статьей 5.39 КоАП РФ (отказ в предоставлении информации), а также ответственность за сокрытие, умышленное искажение и несвоевременное сообщение информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов (ст. 8.5 КоАП РФ). Кроме того, организации туристской индустрии, их должностные лица и работники несут административную ответственность за нарушение порядка сбора, хранения, использования и распространения информации о потребителях туристских услуг, регламентированную ст. 13.11 КоАП РФ. Все обозначенные составы административных правонарушений влекут за собой меры материального характера.

Е.Л. Писаревский причисляет к правонарушениям в сфере туристской деятельности незаконный оборот наркотических средств и попустительство их незаконного потребления в помещениях, используемых для осуществления этой деятельности (гостиницы, туристские центры, частные пляжи), и представляет собой серьезную угрозу безопасности туристов⁴. Действующее федеральное законодательство и законодательство многих крупных городов — туристских центров предусматривает комплекс мер, позволяющих по данным основаниям привлекать к административной ответственности исполнителей туристских услуг.

На этом перечень составов административных правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства в сфере туристской деятельности, не является окончательным.

В этой связи законодатель ее отдельно выделил в ст. 14.51 КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности», что послужило большим шагом на пути усовершенствования действующего законодательства. До этого времени действовала лишь общая норма об ответственности

за нарушение порядка осуществления туристской деятельности, предусмотренная Законом о туристской деятельности.

На сегодняшний день можно выделить три основания применения административной ответственности:

- ответственность за нарушение порядка предоставления сведений о включениях в Единый федеральный реестр туроператоров;
- ответственность за нарушение порядка определения финансового обеспечения при осуществлении туристской деятельности;
- ответственность за нарушение требований законодательства РФ в части деятельности туроператора в сфере выездного туризма⁵.

При этом субъектом ответственности выступает исключительно туроператор, который осуществляет деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, либо объединение туроператоров, а не турагент. Следовательно, турагенты, осуществляющие деятельность лишь по продвижению и реализации туристского продукта, находятся вне зоны действия законодательства об административных правонарушениях.

Наиболее рациональным подходом в урегулировании деятельности турагентов видится создание Единого общероссийского реестра турагентов, который бы отсеивал недобросовестных субъектов туристской деятельности и ведение которого было бы возложено на Федеральное агентство по туризму.

Таким образом, предлагается дополнить статью 14.51 КоАП РФ пунктом 4, предусматривающим административную ответственность турагента, поскольку незаконная деятельность последнего в соответствии с п. 2 ст. 20.1 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О физической культуре и спорте в РФ» 2007 г. подпадает под признаки недобросовестной конкуренции⁶ и изолировать его в следующей редакции:

«4. Нарушение турагентом правил внесения сведений о включении в Единый общероссийский реестр турагентов, а равно невнесение сведений —

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух до четырех тысяч рублей; для юридических лиц — от десяти до двадцати тысяч рублей».

Вместе с тем практика показывает, что штрафные санкции не всегда являются эффективными в достижении целей административного наказания. В этой связи наряду с мерами административного наказания следует применять меры организационного характера, а именно — исключение туроператора (турагента) из Единого федерального (общероссийского) объединения туроператоров (турагентов).

Кроме того, видится необходимым рассмотреть возможность ужесточения административной ответственности за повторное нарушение норм ст. 14.51 КоАП РФ как для туроператора, так и для турагента с назначением наказания в виде административного приостановления деятельности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5491; 2016. № 15, ст. 2066.

² См.: Организация туристской деятельности: учебник для студ. учреждений высш. проф. образования / под ред. В. С. Новикова. М., 2013. С. 10.

³ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3431; 2016. № 27, ч. II, ст. 4248.

⁴ См.: Писаревский Е. Л. Общие вопросы юридической ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения личной безопасности туристов // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 8.

⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 28, ст. 4558.

⁶ См.: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6242.

Л. В. Зубова

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

ВЫСШЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ТРЕБОВАНИЕ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМОЕ К СУДЕБНЫМ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ

15 сентября 2015 года — важная дата для судебной системы, поскольку именно в этот день вступил в силу новый Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, который значительно модифицировал порядок обжалования нормативных и законодательных актов. Необходимо отметить, что до указанной даты в судебной системе имелся достаточно ощутимый недостаток, а именно отсутствовали правила оспаривания законодательных актов и действий чиновников и должностных лиц, данные вопросы отчасти регулировались гражданско-процессуальным законодательством, а частично — арбитражно-процессуальным. С принятием Кодекса административного судопроизводства РФ¹ (далее — КАС РФ) подобные условия появились.

В процессе правоприменения КАС РФ уже появились и продолжают появляться многочисленные практические вопросы. Бесспорно, в Кодексе имеются ценные и интересные правовые новеллы. Итак, рассмотрим некоторые из них. Согласно новым изменениям все споры, которые попадают под юрисдикцию КАС РФ, суды должны рассматривать только с участием в процессе представителя истца (адвоката), имеющего высшее юридическое образование, обладающего полной дееспособностью, не состоящего под опекой или попечительством (ст. 55 КАС РФ). Если же у истца нет юридического образования, то возникают затруднения самостоятельно защищать интересы в суде.

Возникает вопрос: обязан ли адвокат предъявлять суду документ, подтверждающий высшее юридическое образование? Норма о необходимости свидетельства представителем наличия высшего юридического образования общая, императивная, не отсылочная. Однако требовать у адвоката документ об образовании — означает ставить под сомнение заключение адвокатской палаты о присвоении лицу, отвечающему установленным федеральным законом квалификационным требованиям и сдавшему квалификационный экзамен, статуса адвоката. В. В. Заборовский утверждает, что адвокаты а priori считаются субъектами,

профессионально подготовленными для оказания юридической помощи через судебную защиту прав и свобод человека и гражданина, которая осуществляется путем конституционного, гражданского, хозяйственного, административного и уголовного судопроизводства².

Обращаем внимание, что редакция ст. 55 КАС не выделяет адвоката как специального субъекта. Вполне логично, что непредъявление суду документов о высшем юридическом образовании на стадии подачи иска повлечет оставление данного иска без движения, а при неустранении нарушения требований ст. ст. 125 и 126 КАС в сроки, установленные судом, — возвращение заявления (ст. ст. 129–130 КАС).

Вторым немаловажным вопросом является вопрос, какие документы необходимо предъявлять в суд для подтверждения статуса адвоката –представителя. О. В. Гречкина полагает, что все институты представительства связывает только то, что оно может быть законным и договорным и что договорное представительство осуществляется на основании доверенности или ордера. Публичное право, в свою очередь, устанавливает специфические для каждого производства ограничения — перечни действий, право на совершение которых представителем должно быть прямо оговорено в доверенности³.

В судебное заседание должен быть представлен подлинник документа об образовании представителя либо его копия, заверенная надлежащим образом (нотариально, образовательным учреждением, выдавшим этот документ). При этом суд в любом случае вправе исследовать подлинник документа об образовании представителя. Ордер или доверенность удостоверяют полномочия адвоката на исполнение поручения доверителя перед третьими лицами (судом, иными органами государственной власти, организациями, их должностными лицами и т.д.). Однако действие ордера в административном судопроизводстве ограничено законом, вследствие чего он не может подменять собой доверенность.

Трудно не согласиться с мнением В. В. Груздева о том, что общим для ордера и доверенности будет и основание для их выдачи, которым является договор поручения между адвокатом и доверителем, а называть ордер частным случаем доверенности было бы неверным по следующим причинам, а именно: доверенность выдается самим доверителем, а ордер — адвокатским образованием; доверитель сам определяет в доверенности перечень специальных полномочий из числа предусмотренных законом, которыми наделяется адвокат для выполнения конкретного поручения. Полномочия адвоката, заверенные ордером, всегда стандартизированы и зависят лишь от того, в качестве какого субъекта он участвует в деле⁴.

Таким образом, КАС РФ не содержит четких директив на то, какими документами должен подтверждать свои полномочия адвокат — представитель доверителя в административном процессе. А законодательство об адвокатуре⁵ утверждает, что полномочия адвоката регламентируются процессуальным законодательством. Обязанность предъявлять ордер также должна быть предусмотрена процессуальным законом. Следовательно, исходя из системного анализа статей КАС РФ и Закона об адвокатуре, можно сделать вывод о том, что полномочия адвоката в административном судопроизводстве должны быть подтверждены доверенностью, а не ордером. Предъявление же ордера суду, рассматривающему административное дело, не исключается, но практического значения не имеет.

Подобные требования к лицам, которые могут быть представителями в суде, значительно усложняют порядок обращения в суд «простым гражданам».

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что количество подобных споров, особенно в первое время после введения в действие КАС РФ, должно существенно сократиться, а вот как это отразится на их качественных показателях — открытый вопрос.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 27, ч. I, ст. 4236.

² См.: Заборовский В. В. Оформление полномочий адвоката-представителя в гражданском процессе Украины // Адвокатская практика. 2014. № 2. С. 56.

³ Гречкина О. В. Процессуальный статус представителя в исполнительном производстве // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 45.

⁴ См.: Груздев В. В. Правовая сущность и назначение ордера адвоката как инструмента защиты прав подозреваемого, обвиняемого в уголовном процессе // Адвокатская практика. 2008. № 4. С. 27.

⁵ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 2 июня 2016 г.) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102. 2016. № 23, ст. 3284.

Е. В. Китрова

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

ХАРАКТЕРИСТИКА УРОВНЕЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современный рынок труда предъявляет высокие требования к претендентам на высокооплачиваемые и перспективные должности, в связи с этим все актуальнее становится лозунг «Обучение через всю жизнь» (lifelong learning), трансформированный в понятие «непрерывное образование», применяемое сегодня во всем мире. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года ключевые акценты общих обязательств государства в сфере образования сформулированы как «переход к индивидуализированному непрерывному образованию, доступному всем гражданам» и «индивидуализация образования, преемственность уровней и ступеней образования»¹.

Принятый в 2012 году Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»² подразделяет образование на четыре вида: общее образование; профессиональное образование; дополнительное образование; профессиональное обучение. Все эти виды в совокупности обеспечивают возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование).

Высшее образование в современной России — это часть профессионального образования, целью которого является обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научно-педагогической квалификации.

В современной научной литературе можно встретить различные подходы к пониманию уровней высшего образования согласно новейшему российскому законодательству. Так А. Р. Ахметова и Ш. З. Валиев полагают, что законодатель выделяет четыре уровня высшего образования: бакалавриат, магистратура, специалитет и аспирантура³. На наш взгляд, целесообразно говорить о трех уровнях, которые установлены Федеральным законом. Они, с одной стороны, определяют самостоятельность каждого уровня высшего образования, а с другой, отражают их зависимость друг от друга и иерархию. Так как законодатель в ст. 12 Закона об образовании поставил специалитет и магистратуру в один ряд, тем самым подчеркнув их принадлежность к одному уровню.

Бакалавриат — это первый, базовый уровень высшего образования, который длится 4 года и имеет ориентированный на практику характер. К освоению программ бакалавриата допускаются лица, имеющие среднее общее образование. В процессе обучения студенты получают достаточный объем профессиональных знаний, навыков и умений для трудоустройства на должности, для которых их квалификационными требованиями предусмотрено наличие высшего образования. Однако, несмотря на то, что диплом бакалавра — это диплом о высшем образовании, его обладателю доступны не все привилегии, связанные с наличием высшего образования. Так, бакалавр не может продолжить обучение в аспирантуре и получить ученую степень кандидата наук⁴, минуя вторую ступень высшего образования — магистратуру. Так же для бакалавров существуют ограничения при трудоустройстве на определенные должности. Например, судьей может стать только гражданин Российской Федерации, имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция»⁵.

Ко второму уровню высшего образования относится специалитет, который называют традиционным видом высшего образования. К освоению программ специалитета допускаются лица, имеющие среднее общее образование. Подготовка специалистов ведется по специальностям, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1136 «Об утверждении перечня направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования, по которым установлены иные нормативные сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата, программ подготовки специалиста или программ магистратуры) и перечня направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования, подтверждаемого присвоением лицу квалификации (степени) «специалист»⁶.

Общий нормативный срок освоения программ специалитета должен составлять не менее 5 лет. По окончании обучения выпускник получает диплом специалиста.

Магистратура, также являясь второй ступенью высшего образования, нацелена на качественную подготовку к предстоящей аналитической, научно-исследовательской и консультативной деятельности выпускника. Программа магистратуры отличается практико-ориентированным подходом, так как обучающиеся приобретают не только фундаментальные знания в области соответствующих наук, но и получают прикладные профессиональные навыки.

К освоению программ магистратуры допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня. Срок обучения в магистратуре составляет 2 года.

Получение высшего образования данного уровня подтверждается дипломом магистра⁷.

В статье 12. Закона об образовании к образовательным программам высшего образования отнесены программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре. Таким образом, подготовка кадров высшей квалификации в аспирантуре позиционируется в качестве программ третьего уровня высшего образования.

Освоение программы аспирантуры направлено на обретение аспирантом опыта и навыков в научной, научно-исследовательской и преподавательской деятельности.

К прохождению программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре допускаются лица, имеющие образование не ниже высшего образования (специалитет или магистратура).

Необходимым для выпускника аспирантуры является прохождение государственной итоговой аттестации, которая проводится в форме государственного экзамена и защиты научного доклада об основных результатах подготовленной научно-квалификационной работы (диссертации). Лицо, успешно прошедшее государственную итоговую аттестацию по результатам обучения в аспирантуре, получает документ об образовании и о квалификации — диплом об окончании аспирантуры (адъюнктуры) с присвоением квалификации «Исследователь. Преподаватель-исследователь»⁸.

Таким образом, современное высшее образование, являясь частью профессионального образования, полностью обладает признаками непрерывности и преемственности образовательных уровней, что полностью соответствует основным целям российского образования.

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [Электронный ресурс]: <http://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 30.08.2016).

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ст. 7598.

³ См.: *Ахметова Л. Р., Валиев Ш. З.* Современная система высшего образования в России // Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции 30 октября 2015 г. Уфимский государственный университет экономики и сервиса. Уфа, 2015. С. 15.

⁴ Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 40, ч. III, ст. 5074.

⁵ Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 8 апр.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 2, ст. 199.

⁷ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1367 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» // Рос. газ. 2014. 12 марта.

⁸ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 19 ноября 2013 г. № 1259 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуры)» // Рос. газ. 2014. 12 фев.

К. Н. Мальченко

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

ОБ АКТИВНОЙ РОЛИ СУДА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее — КАС РФ) закреплён перечень, включающий в себя семь принципов административного судопроизводства. Таким образом в КАС РФ детализированы общие принципы правосудия, которые наличествуют в разных видах российского судопроизводства (например, гражданского), и обозначены особенности реализации данных принципов при осуществлении административного судопроизводства². Однако указанный перечень принципов не является исчерпывающим, поскольку принципы административного судопроизводства в отличие от иных видов судопроизводств объективированы и сформулированы в КАС РФ не идентично.

Как известно, в публичных правоотношениях процессуальное положение сторон является заведомо неравным, имеющиеся в связи с этим не вполне равнозначные возможности в доказывании обстоятельств по административному делу требуют принятия дополнительных мер, направленных на уравнивание процессуальных положений. Поэтому в целях обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон законодателем было специально акцентировано внимание в ч. 7 ст. 6 КАС РФ на активную роль суда при разрешении дела.

В данном случае положение об активной роли суда несет в себе компенсирующий характер, который позволяет уравновешивать стороны административного спора в их процессуальных правах и обязанностях. Административный спор возникает в случае, когда физическое или юридическое лицо несогласно с решением органа публичной власти либо с действием его представителя (должностного лица)³.

На наш взгляд, было бы правильным рассматривать активную роль суда в качестве самостоятельного принципа административного судопроизводства в силу того, что административные дела, представляют с точки зрения реализации сторонами своих процессуальных прав и обязанностей, ввиду заведомого неравенства, наибольшую сложность, и Суд, исходя из принципа состязательности, обязан посредством своих властных функций уравновесить положение сторон, оказав содействие более слабой стороне при разбирательстве дела.

Следует отметить, что в отечественной истории гражданский процесс отличался различным сочетанием следственного и состязательного элементов. Так, в советский период судебный процесс носил выраженный следственный характер и поэтому, например, в нормах Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г.⁴ содержались положения, которые предоставляли суду право самостоятельно устанавливать обстоятельства дела, независимо от мнений и заявлений сторон, проявляя, таким образом, активную позицию. И в этом были свои положительные черты, так как специфика сущностных характеристик судебных актов основывается на целевых установках правосудия и характере правоприменительной деятельности суда.

С принятием в 1993 г. Конституции РФ и произошедшим изменением конституционных основ следственное начало в доказательственном процессе сменилось

принципом состязательности, который проявляется в освобождении суда от обязанности собирания доказательств, расширении начал диспозитивности, возложением обязанности создания условий для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела, оказании сторонам содействия в осуществлении их прав. Для того чтобы было принято законное и обоснованное решение, которое затем беспрепятственно вступит в силу, лица, участвующие в деле, и суд должны соблюсти формально закрепленные правила представления, исследования и оценки доказательств. Основополагающим обстоятельством в данном случае выступает отсутствие злоупотреблений процессуальными правами.

Ввиду изначального равноправия сторон, являющихся субъектами гражданских процессуальных правоотношений, в гражданском судопроизводстве отсутствует необходимость усиления активности суда, чего нельзя сказать об административном судопроизводстве, где стороны априори не равны.

Совершенно справедливо отмечает Н. Г. Салищева, что задача суда состоит в том, чтобы при соблюдении принципов состязательности и открытости процесса учесть существующее в действительности неравенство сторон в сфере публичной власти и, выполняя активную роль, оказать помощь лицу, обратившемуся с жалобой⁵.

Наделение суда активной ролью в рамках административного процесса, с учетом особенностей публичных правоотношений, позволяет уравновесить в процессуальных правах и обязанностях стороны, оставляя при этом суд не связанным доводами этих сторон. Так, при необходимости суд вправе по собственной инициативе истребовать доказательства (ч. 1 ст. 63 КАС РФ), в том числе дать соответствующее поручение суду того же либо нижестоящего уровня в порядке ст. 66–67 КАС РФ, а также направить копии полученных документов лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют. В отличие от гражданского процесса в случае, если административный истец не согласен на замену ненадлежащего административного ответчика надлежащим, суд может без его согласия все равно привлечь это лицо, но в качестве второго административного ответчика (ст. 43 КАС РФ).

Приведенные положения уже активно применяются на практике. Так, наиболее часто суды используют полномочия по самостоятельному истребованию доказательств и привлечению надлежащего ответчика. К примеру, в Апелляционном определении суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 1 марта 2016 г. по делу № 33а-1755/2016 апелляционная инстанция отменила решение суда первой инстанции со ссылкой на необходимость привлечь надлежащего ответчика и истребовать доказательства⁶. Однако стоит отметить, что в действительности активность суда может проявляться в получении информации не только от публичного органа или должностного лица, но и от гражданина или организации.

Активная роль суда как принципиальное основание в сравнении с ГПК РФшла отражение и в использовании судом широких полномочий по поддержанию порядка в судебном заседании, в том числе посредством применения мер процессуального принуждения, которые не были ранее предусмотрены в гражданском судопроизводстве. Например, применение обязательства о явке (ст. 121 КАС РФ), применение привода силами судебных приставов к любому лицу (ст. 120 КАС РФ), ограничение выступления или лишение участника процесса слова, предупреждение и удаление из зала судебного заседания и применение штрафов (ст. 118–119, ст. 122 КАС РФ).

Кроме того, для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления процесса в правовое русло предусмотрено обязательное ведение ряда административных дел с участием представителя.

Таким образом, наличие в структуре процессуального познания активных полномочий суда в той мере, в которой это необходимо для установления фактических обстоятельств по каждому административному делу, подтверждается смыслом содержащихся в КАС РФ норм, непосредственно регулирующих поведение участников административного судопроизводства, направляя их деятельность на достижение задач административного судопроизводства.

В силу чего представляется необходимым с учетом специфики правового положения сторон в административном судопроизводстве, а именно их неравенства, выделение активной роли суда как самостоятельного принципа и его закрепление в ст. 6 КАС РФ.

Вопросы, связанные с определением различных правовых дефиниций, относятся к сложным проблемам административного права и юридической науки в целом, потому что рассмотрение происходит на основе и с позиций актуальных потребностей, в которых сегодня настоятельно нуждается административно-процессуальное законодательство, находящееся в активной стадии реформирования, решающей практически «на ходу» проблемы, связанные с совершенствованием процессуальных форм разрешения административно-правовых споров.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

² См.: *Федина А. С.* Принципы административного судопроизводства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 3. С. 131.

³ См., например: *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2009.

⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24, ст. 407.

⁵ См.: *Салищева Н. Г.* Административное судопроизводство требует кодификации // ЮРИСТ. 2003. № 12.

⁶ Официальный сайт суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: http://www.oblsud.hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&H_date=01.03.2016 (дата обращения: 05.08.2016).

А. В. Орлов

начальник отдела организационно-правового обеспечения деятельности судов и делопроизводства
Управления Судебного департамента в Воронежской области, преподаватель кафедры государственно-
правовых дисциплин Центрального филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет
правосудия», кандидат юридических наук

ПРЕВЕНТИВНАЯ ФУНКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Одной из задач административного судопроизводства, закрепленных в статье 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее — КАС РФ), является укрепление законности от

и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Законность представляет собой многоплановое явление правовой действительности, которое на современном этапе одновременно рассматривается и как принцип права, и как особый политико-правовой режим общественной жизни, и как метод государственного управления (в широком смысле)¹. Наиболее традиционным представляется следующее определение понятия законности: «неукоснительное исполнение законов и соответствующих им правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами. Один из элементов демократии и правового государства»².

Исходя из приведенных концептуальных подходов и дефиниций, невозможно представить обеспечение законности в государственном управлении на должном уровне вне достижения цели превенции (предупреждения) нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Так, говоря о роли административного судопроизводства в системе средств обеспечения эффективного управления, профессор Е. Ю. Аврутин справедливо утверждает, что если административно-судебная защита «... не будет связана с теми или иными формами воздействия на "источник" возникновения "административной неправды" — должностных лиц публичного управления, административное судопроизводство будет в большей своей части средством не модернизации государственного и муниципального управления, а "латания дыр" в его организации, включая подбор, расстановку и обучение кадров»³.

Вне всякого сомнения, прямое формулирование и закрепление задачи по укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений в тексте КАС РФ следует отметить как положительный момент и одно из достоинств Кодекса. Ведь излишне утверждать, что сама по себе судебная административно-процессуальная форма, «срабатывающая» при нарушении субъективного публичного права бессильна, если такие нарушения повторяются вновь и вновь — тогда суды работают «сами на себя», будучи вынуждены рассматривать совершенно одни и те же административные дела.

Неся в себе определенный воспитательный эффект, связанный с воздействием на сознание «более сильных» субъектов публично-властных правоотношений (государственные органы, должностные лица, иные органы публичного управления), административно-судебная превенция направлена на формирование у них действенной и устойчивой установки на соблюдение и исполнение правовых запретов и обязанностей.

Только установив и устранив причину административного спора, отреагировав «на упреждение», можно с уверенностью говорить в каждом конкретном случае о достижении целей и задач административного судопроизводства в свете его конституционно гарантированных начал.

Наибольшему изучению и доктринальному осмыслению превентивная функция судопроизводства была подвергнута в криминалистических юридических науках (в основном, в науке уголовно-процессуального права)⁴. Вместе с тем данное обстоятельство не лишает нас возможности применять определенные теоретические разработки и к области административного судопроизводства.

Можно утверждать, что цели административного судопроизводства в концентрированном виде отражают две его важнейшие функции — правосстановительную

и превентивную. И если первая реализуется применительно к административному истцу (либо к административному истцу и к некоторым заинтересованным лицам), то вторая — применительно к неопределенному кругу лиц.

Основными правовыми средствами реализации превентивной функции административного правосудия, исходя из анализа КАС РФ, выступают вынесение частного определения и воспрепятствование злоупотреблением процессуальными правами.

Что касается вынесения частного определения, то согласно ч. 1 ст. 200 КАС РФ, при выявлении случаев нарушения законности суд выносит частное определение и не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения частного определения направляет его копии в соответствующие органы, организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны сообщить в суд о принятых ими мерах по устранению выявленных нарушений в течение одного месяца со дня вынесения частного определения, если иной срок не установлен в частном определении. Рамки настоящей статьи не позволяют привести подробный анализ практики применения данного института, но сомнений в его целесообразности и эффективности не возникает, поскольку он успешно зарекомендовал себя в иных видах судопроизводства.

Говоря о воспрепятствовании злоупотреблением процессуальными правами в административном судопроизводстве, отметим, что в силу ч. 7 ст. 45 КАС РФ недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных настоящим Кодексом.

КАС РФ в ст. 116 определяет понятие и виды мер процессуального принуждения — установленных настоящим Кодексом действий, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства. К ним в силу ч. 2 указанной статьи относятся ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова; предупреждение; удаление из зала судебного заседания; привод; обязательство о явке; судебный штраф.

Применительно к последнему в силу ч. 5 ст. 135 КАС РФ в случае противодействия стороны своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству, в том числе в случае непредставления или несвоевременного представления административным ответчиком возражений в письменной форме и необходимых доказательств в назначенный судом срок, невыполнения иных указаний суда, суд может наложить на виновную сторону судебный штраф в порядке и размере, предусмотренных ст. 122 и 123 настоящего Кодекса.

Современное российское административное судопроизводство обоснованно заимствовало из гражданского процесса принцип, который условно можно сформулировать как «за процесс платит проигравший», что с уверенностью также можно назвать одним из элементов превентивного механизма административного судопроизводства.

А именно, согласно ст. 111 КАС РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы, за исключением случаев, предусмотренных статьей 107 (льготы по

возмещению издержек, связанных с рассмотрением административного дела) и ч. 3 ст. 109 (освобождение гражданина с учетом его имущественного положения от уплаты расходов или уменьшение их размера). Такие правила относятся также к распределению судебных расходов, понесенных сторонами в связи с ведением дела в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. По делам о взыскании обязательных платежей и санкций судебные расходы распределяются между сторонами пропорционально удовлетворенным требованиям.

Таким образом, функция превенции является неотъемлемой составляющей современного административного судопроизводства, прямо предусмотренной КАС РФ и реализуемой в специальных формах (методах). Теоретический анализ и разработка данной функции представляются актуальным направлением административно-правовой науки.

¹ См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М., 1997. С. 223; *Байтин М. И.* Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов, 2001. С. 246; *Лазарев В. В.* Общая теория государства и права: учебник. М., 1999. С. 272–274; Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2008. С. 465.

² Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 199.

³ *Аврутин Е. Ю.* Поможет ли административное судопроизводство обеспечить эффективность государственного управления? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2. С. 47.

⁴ См., например: *Берова Д. М.* Понятие и система функций в уголовном судопроизводстве // Общество и право. 2010. № 4. С. 224–232; *Качалова О. В.* Функции суда в современном российском уголовном судопроизводстве // Российский судья. 2014. № 1. С. 8–10; *Минюкова Е. Г.* Воспитательно-превентивная функция государства в сфере уголовного судопроизводства и его альтернативы: тренды и проблемы // Мировой судья. 2013. № 8. С. 15–17.

Е. В. Румянцева

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

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

Понятие административной процедуры известно на международном уровне достаточно давно. Так, Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли и Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. уже отражают данный институт¹.

В Российской Федерации толчком к формированию административной процедуры как самостоятельного правового института стало упоминание данной дефиниции в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 г. Данный документ содержал следующее: «одновременно следует сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов»².

Тогда же появилась возможность для более широкого использования и распространения понятия «административная процедура», а также для проведения разграничения понятий «административные процедуры» и «судебные механизмы»³.

Такой правовой институт, как административная процедура, является показателем уровня цивилизованности исполнительной власти, в котором наглядно отражается; насколько эффективно обеспечивается государством реализация конституционных и международно-правовых норм о приоритете прав и свобод человека и гражданина⁴.

Эффективность реализации административных процедур выступает в качестве гарантии правильного функционирования всего аппарата органов исполнительной власти⁵.

На сегодняшний день остается спорным вопрос о соотношении категорий «административный процесс» и «административная процедура». Данный спор нередко выходит за рамки науки административного права. Существует несколько основных точек зрения на соотношение данных дефиниций.

Первая позиция заключается в том, понятие «административный процесс» шире, чем административная процедура. Данной точки зрения придерживаются А. Г. Пауль, по мнению которого, юридическая процедура — это часть процесса. Процесс же в свою очередь является совокупностью процессуальных правовых отношений, который выделяется в рамках какого-либо определенного производства⁶. Н. Г. Салищева определяет административные процедуры как внешнее проявление публичных полномочий органами власти⁷. Ряд современных авторов отмечают, что административный процесс включает в себя как процедурную деятельность, так и юрисдикционную. При этом под процедурой понимается порядок позитивного управления, осуществляемого органами государственной власти и местного самоуправления, заключающийся в обеспечении реализации законных прав и интересов граждан и юридических лиц⁸.

Вторая точка зрения основывается на тождественности понятий «процесс» и «процедура». О. В. Лучин указывает, что процесс и процедура представляют собой равнозначные понятия, между которыми нельзя провести разграничения⁹. Однако, В. Ю. Синюгиным при проведении лексического анализа данных понятий было выявлено, что по словарю иностранных слов «процедура» (лат. *procedere* — продвигаться) — это официально установленная последовательность действия для осуществления или оформления какого-либо дела; «процесс» (лат. *processus* — движение вперед) — это последовательная закономерная смена каких-либо явлений, состояний и т.п., ход развития чего-либо. Исходя из этого формулируется вывод, что рассматриваемые понятия подразумевают движение, деятельность, совершаемую в определенном порядке. Но при этом существует ряд разграничений: для процедуры характерна официальность установления последовательности действий, иными словами жесткая урегулированность. Процесс, в свою очередь, дает большую свободу и предполагает возможное, наиболее вероятное, часто повторяющееся развитие событий, смену явлений, состояний и т.д., а не только предписанные действия¹⁰.

Согласно еще одной точке зрения, процедура рассматривается как более широкое понятие, чем процесс, и более того процесс предлагается в качестве ее разновидности. Так, Ю. А. Тихомиров отмечает, что административный процесс — это разновидность процедур, которые представляют собой различные способы

упорядочения деятельности¹¹. Хотя в современных словарях русского языка слово «деятельность» определяется многозначно, в том числе как работа «каких-либо органов, включающая в себя результат и сам процесс»¹².

В настоящее время также не сложилось понимания и легального закрепления дефиниции «административная процедура». В науке административного права также существует несколько подходов к ее определению.

Одни исследователи подразумевают под административной процедурой определенный порядок. К нему относят последовательность административно-властных полномочий, порядок последовательного совершения административным органом определенных действий, направленных на разрешение им индивидуального юридического дела, порядок деятельности органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел, и др.¹³.

В трудах других ученых можно найти мысль о том, что административная процедура представляет собой вид деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.¹⁴.

Третий подход заключается в определении административной процедуры как нормативного регулятора или системы административно-процессуальных норм, определяющих срочность, последовательность, вид и характер ряда типичных, взаимосвязанных действий и решений административных органов по применению отдельных административно-правовых мер¹⁵.

С нашей точки зрения, при определении границ предметной сферы административной процедуры необходимо исходить из того положения, какую роль призваны выполнять административный процесс и административные процедуры в сфере реализации исполнительной власти.

Таким образом, административная процедура представляет собой элемент процесса позитивного управления, осуществляемого органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, заключающийся в осуществлении последовательных действий юридически-результативного характера, направленная на обеспечение реализации законных прав и интересов граждан и юридических лиц.

¹ См.: Федеральный закон от 5 ноября 1997 г. № 138-ФЗ «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 45, ст. 5138.

² Послание Президента России В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2003. № 93.

³ См.: Ярков В. В. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр). М., 2016. С. 46.

⁴ См.: Хазанов С. Д. К проблеме формирования института административных процедур // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 43.

⁵ См.: Ярков В. В. Указ. соч. С. 46.

⁶ См.: Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / Под общ. ред. М. В. Карасевой. СПб, 2003. С. 70.

⁷ См.: Административное право России: Курс лекций / К. С. Бельский [и др.]; Под ред. Н. Ю. Хамановой. М., 2007. С. 505–522.

⁸ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 196.

⁹ См.: Лучин О. В. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25–26.

¹⁰ См.: Синюгин В. Ю. Административная процедура: проблема дефиниции // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 30–33.

¹¹ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

¹² *Лопатин В. В., Лопатина Л. Е.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2009. С. 150.

¹³ См.: *Стахов А. И., Нестеренко И. А.* Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 37–42.

¹⁴ См., например: *Лазарев И. М.* Место административных процедур в системе юридического процесса // Административное и информационное право. М., 2003. С. 205–211; *Никольская А. А.* Развитие позитивных административно-правовых процедур и правовая культура в России // Правовая культура и реформа юридического образования: сб. науч. тр. [под ред. Ю. Н. Старилова]. Воронеж. 2005. Вып. 18: Процессуальное право и правовая культура: проблемы взаимодействия и развития. С. 144–154; *Деятарева Е. А.* Понятие административной процедуры // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 4. С. 106–108; *Соловцов С. Н.* Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования // Арбитражные суды. Екатеринбург, 2006. С. 435–448.

¹⁵ См.: *Стариков Ю. Н.* Административное право: Учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. М., 2009. С. 676.

К. А. Тихонов

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

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ

Регламентация деятельности субъектов финансового рынка является одним из приоритетных направлений государственного регулирования. Вовлечение значительного числа денежных средств в поле деятельности финансовых рынков порождает особо строгие требования к функционированию как уже действующих, так и вновь создаваемых хозяйствующих субъектов. Это утверждение применимо и к деятельности кредитных потребительских кооперативов, добровольных объединений физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кооперативов (пайщиков).

Следует отметить, что правовой статус кредитных потребительских кооперативов (далее — КПК) урегулирован как императивными, так и диспозитивными нормами, относящимися к различным отраслям права: гражданского, административного, финансового, налогового и др. Также необходимо принимать во внимание, что сфера кредитной кооперации с момента принятия Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»¹ характеризуется интенсивным ростом денежного оборота: по сообщению главного управления рынка микрофинансирования и методологии финансовой доступности Банка России по итогам 2014 года объем рынка кредитной потребительской кооперации достиг 53 млрд рублей, а количество клиентов КПК — 1,24 млн².

С учетом изложенного осуществление кредитными кооперативами операций с таким объемом денежных средств пайщиков (физических и юридических лиц)

порождает необходимость централизованного регулирования правоотношений в этой сфере, прежде всего, с помощью императивных правовых норм.

Антимонопольное регулирование является одним из методов властных предписаний, которые, по мнению Ю. Н. Старилова, «содержат мощный и эффективный потенциал управляющего воздействия на экономические отношения»³.

Конкуренция между КПК за право управления свободными денежными средствами населения и организаций помимо обязанности соблюдения интересов потребителей порождает и необходимость соблюдения антимонопольного законодательства. Как указывает А. Ю. Соколов, правонарушения в данной сфере регулирования посягают как на «экономическую безопасность России, так и на интересы массы конкретных потребителей»⁴.

Федеральная антимонопольная служба⁵ (далее — ФАС) в рамках своих полномочий осуществляет функции по обработке жалоб потребителей на ущемление их прав в связи с недобросовестной рекламой в сфере финансовых услуг, по проведению проверок и подаче исков в суд.

Ключевым требованием законодателя, напрямую влияющим на содержание рекламы финансовых услуг КПК, является норма п. 1 ч. 1 ст. 6 Закона о кредитной кооперации КПК, согласно которой кооператив не имеет права предоставлять займы лицам, не являющимся его членами. Поэтому КПК обязаны специально указывать в рекламе своих финансовых услуг (выдача займов и прием личных сбережений), что они предоставляются только членам КПК (пайщикам). Отсутствие данного упоминания означает введение в заблуждение потенциальных клиентов и является нарушением законодательства о рекламе⁶.

Несмотря на ряд преимуществ, пользование услугами сбережения средств в КПК имеет куда больший риск, нежели вложение средств в банковские продукты. Указанный риск может заключаться как в невозврате КПК сбережений по объективным (непреднамеренное банкротство КПК), так и по субъективным (умышленный невозврат сбережений руководством КПК, мошенничество) причинам.

Поэтому кооперативы для повышения доверия потенциальных клиентов в рекламе финансовых услуг ссылаются на государственное страхование (с участием Агентства по страхованию вкладов) сбережений пайщиков КПК. В практике распространены случаи, когда КПК оперируют термином «страхование вкладов», «вклады застрахованы» с целью введения потенциального клиента в заблуждение путем создания ложного чувства уверенности в сохранности сбережений, внесенных гражданином в конкретный КПК. Так, КПК «Центр вложений и кредитования “Семейный капитал” размещал рекламу, в которой сообщалось о приеме «вкладов населения». При этом указывалось, что данные вклады «застрахованы»⁷. Ответственность за указанное правонарушение предусмотрена ч. 1 ст. 14.33 КоАП РФ⁸.

Тем не менее далеко не вся реклама услуг КПК, содержащая слова «страхование», «застрахованы» и др., является нарушением антимонопольного законодательства. Состав правонарушения, выражающегося в недобросовестной конкуренции, образуют именно сочетания слов «вклад» и «страхование» (и иных однокоренных им слов), поскольку формируют в сознании потенциального клиента КПК ассоциации с системой, гарантирующей сохранность его сбережений в фондах кооператива, аналогичной системе страхования банковских вкладов.

Особое внимание следует уделить термину «вклад». Согласно ст. 36 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395–1 «О банках и банковской деятельности»

(с изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 362-ФЗ)⁹ вклады (денежные средства в валюте Российской Федерации или иностранной валюте, размещаемые физическими лицами в целях хранения и получения дохода) принимаются *только банками*, имеющими такое право в соответствии с лицензией, выдаваемой Банком России, участвующими в системе обязательного страхования вкладов физических лиц.

А в отношении денежных средств физических лиц, находящихся в обороте КПК, подобных *гарантий* государством не предусмотрено. Статья 6 Закона о кредитной кооперации предоставляет КПК *право* (но не *обязанность*) страховать в страховых организациях и (или) обществах взаимного страхования риск ответственности КПК за нарушение договоров, на основании которых привлекаются денежные средства членов кредитного кооператива (пайщиков). И в данном случае страховые компании и общества взаимного страхования не несут «реальной» ответственности в случае невозможности КПК удовлетворить денежные требования пайщиков и не могут компенсировать сбережения лиц в КПК в полном объеме.

Следовательно, кооперативы, добровольно застраховавшие свою ответственность по договорам с пайщиками, согласно которым в денежные фонды КПК привлекаются сбережения (именно сбережения, а не вклады) клиентов, имеют право в рекламе указывать слова «страхование», «застрахованы». Под запретом является указание в рекламе финансовых услуг слов «вклад», «вклады», а также их комбинация со словами «страхование», «застрахованы» и т.п.

Таким образом, только на основании системного толкования норм различных отраслей законодательства правоприменитель может вынести правильное решение о факте соблюдения антимонопольного законодательства, регулирующего рекламирование финансовых услуг КПК. С учетом краткосрочности периодов рассмотрения дел об административных правонарушениях уполномоченный орган зачастую не в состоянии проанализировать весь массив правовых норм, регулирующих деятельность КПК, и учесть все особенности процесса рекламирования финансовых услуг. Поэтому предлагается на уровне совместного разъяснительного письма ФАС и Банка России перечислить изложенные особенности и предложить пути решения типовых ситуаций.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3627; 2016. № 27, ч. I, ст. 4225.

² ЦБ: объем рынка небанковских профессиональных кредиторов достиг 130 млрд рублей. URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=8000439> (дата обращения: 29.08.2016).

³ Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2005. С. 415.

⁴ Соколов А. Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: Дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 14.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (ред. от 1 июля 2016 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3259; 2016. № 28, ст. 4741.

⁶ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 сентября 2013 года по делу № А52-269/2013 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/6d4f1217-8998-4c95-85c0-9286ba22504d/A52-269-2013_20130916_Postanovlenie%20kassacionnoj%20instancii.pdf (дата обращения: 06.08.2015).

⁷ Решение Санкт-Петербургского УФАС России от 7 декабря 2011 г. по делу № P09-220/11 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.07.2016).

⁸ Кредитный кооператив «Удобные деньги» оштрафован на 100 тысяч рублей // URL: <http://www.regionfas.ru/4/94540> (дата обращения: 07.08.2016).

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2016. № 27, ч. II, ст. 4295.

Н. В Тупиков

преподаватель кафедры конституционного и международного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

РОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ЗАЩИТЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

В русле реформ, проводимых в связи с принятием Конституции РФ в 1993 г., немаловажное значение имел вопрос о выборе модели конституционного контроля и надзора как гарантии охраны прав человека. Перемены в экономических основах конституционного строя России с неизбежностью привели к потребности механизмов обеспечения прав, соответствующих новым капиталистическим реалиям постсоциализма.

Конституция РФ, провозгласив принципы высшей ценности прав человека, равного признания и защиты всех форм собственности на основе западных экономико-правовых концепций, закрепила сообразную им европейскую (континентальную) модель конституционной юрисдикции.

Н. С. Бондарь справедливо отмечает, что главное различие в деятельности органов конституционного контроля и надзора заключается «в юридической силе и последствиях принимаемых решений: решения органов конституционного контроля являются юридически обязательными и окончательными, они, как правило, влекут утрату юридической силы правовым актом, признанным неконституционным; в то же время решения органов конституционного надзора, констатирующие несоответствие правового акта Конституции, имеют в своей основе рекомендательное, в частности для законодательного органа, значение»¹.

Прежде всего необходимо сказать, какие органы осуществляют конституционных контроль и надзор. Ю. Л. Шульженко выделяет следующие органы конституционного контроля: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Конституционный Суд РФ, а также органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации². Органами конституционного надзора исходя из этого следует считать любые иные органы публичной власти, полномочные издавать предписания правового характера, отражающие несоответствие положения закона Конституции РФ.

Следует различать конституционный контроль и надзор как гарантию охраны частной и публичной собственности. Для конституционного обеспечения частной собственности деятельность органов власти субъектов не имеет существенного значения, поскольку такое обеспечение не может быть иным, чем то, которое закреплено в Конституции РФ и федеральном законодательстве. Специфика обеспечения публичной собственности состоит в том, что согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится федеральная собственность и управление ею, но вопросы разграничения государственной собственности, владения пользования и распоряжения землей в соответствии со ст. 72, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Это означает, что органы власти субъекта РФ обладают существенными полномочиями в содержании публичной собственности. Таким образом и роль органов конституционного контроля субъектов РФ в обеспечении публичной собственности значительна.

Специализированный конституционный контроль и надзор следует отнести к деятельности судебных органов. Такое отнесение обусловлено прежде всего

природой судебной власти. В контексте теории разделения властей суд: во-первых, обособляется от иных государственных структур (прежде всего исполнительных); во-вторых, получает самостоятельный источник формирования; в-третьих, включается в систему сдерживания произвола государственной власти³.

Судебная власть как вид деятельности объективируется в особой форме общественной практики — юридической практики. Н. И. Матузов под юридической практикой понимает деятельность компетентных органов и должностных лиц по изданию и применению норм права, а также уже накопленный и объективированный опыт такой деятельности⁴.

Деятельность судов в наибольшей мере сосредоточена в области судебной практики. Судебная практика понимается в широком и узком смысле. Понятие судебной практики в широком значении охватывает собой деятельность всех судебных органов и все без исключения решения, принимаемые данными органами⁵. Судебная практика в узком понимании связывается с практической деятельностью судебных органов по принятию лишь тех решений, которые содержат правовые положения⁶.

Н. С. Бондарь в этом контексте делает следующий вывод: «реализационное воплощение судебной власти — судебная практика, основанная на конституционных принципах независимости судей и их подчинении только Конституции РФ и федеральному закону... Она, в частности, формирует прецедентное понимание смысла конституционно-правового регулирования тех или иных общественных отношений в рамках подведомственных судам категорий дел и тем самым осуществляет его конкретизацию; выявляет, обосновывает, уточняет и развивает имеющие по сути конституционное значение общие начала (принципы) отраслевого законодательства; устраняет из правовой системы неконституционные нормативные акты с учетом разграничения полномочий между судами различных видов юрисдикций»⁷.

Судебная практика как часть общественной практики, отражает различные аспекты защиты права собственности в современной России в зависимости от того к юрисдикции какого судебного органа она относится.

Специальным конституционно-контрольным институтом, носителем судебной власти в России, является Конституционный Суд Российской Федерации. Н. С. Бондарь указывает, что конституционное правосудие — как специальный судебный конституционно-контрольный институт — и судебная власть вообще каккумулятивное воплощение конституционного контроля образуют один из основных атрибутивных признаков конституционализма, его несущую конструкцию и одновременно механизм реализации, придают конституционализму необходимую степень устойчивости и динамизма⁸.

Обеспечительный характер деятельности Конституционного Суда РФ в защите права собственности проявляется в специфике его юрисдикции как органа специализированного конституционного контроля и как следствие его решений.

Следует согласиться с Н. С. Бондарем в том, что судебный конституционализм определяется деятельностью всей системы судебной власти в том её аспекте, в каком она оказывает организующее и охранительное воздействие на конституционно-правовые отношения⁹.

Суды общей юрисдикции решают такие значимые с точки зрения конституционного права вопросы как признание деятельности и ликвидации политических партий, проверка процедуры инициирования и законности вопросов референдума,

избирательные споры, а арбитражные суды — вопросы взаимоотношений субъектов политической и экономической власти в экономических спорах. Действующим процессуальным законодательством суды общей юрисдикции и арбитражные суды наделены полномочиями по осуществлению абстрактного нормоконтроля в отношении определенной части нормативных правовых актов.

Н. С. Бондарь верно замечает, что нормоконтроль, осуществляемый судами общей юрисдикции и арбитражными судами, с одной стороны, и нормоконтроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, — с другой, не могут отождествляться, и они имеют существенные различия, связанные главным образом с возложением на Конституционный Суд РФ исключительных полномочий по проверке конституционности нормативных правовых актов в специальной процедуре¹⁰.

Межотраслевой характер права собственности позволяет судить о том, что споры о нем могут возникать из всех видов правоотношений (гражданских, земельных, семейных, экологических и т.д.).

Между тем судебная практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов отражает проблемы «формальной истины», не связанные напрямую с осуществлением нормоконтроля, но существенно влияющие на него как субъективный фактор снижения уровня конституционной защиты права, в том числе и собственности.

Б. И. Пospelов в рамках проблемы выделяет два наиболее важных вопроса: что устанавливает суд при рассмотрении гражданского дела — объективную истину, т.е. имевшие место в действительности обстоятельства дела, или формальную истину, «которая признается таковой, если она соответствует формальным указаниям закона»? Механизм установления действительных обстоятельств по делу — это целый комплекс процессуальных норм, регламентирующих процедуру рассмотрения и разрешения судами дел. При этом эффективность действия данного механизма зависит от двух критериев: первый — объективный, связанный с более четкой, отвечающей требованиям современности, правовой регламентацией процессуального законодательства, а второй — субъективный, проявляющийся в действиях судей, рассматривающих дела. В контексте данного вопроса следует особо отметить опасность для правосудия, которую несет в себе становление принципа формальной истины. «Это — отказ от поиска правды, без которой правосудие — не правосудие»¹¹.

Изложенные выводы позволяют выделить отдельные органы конституционного контроля и надзора, а среди них специализированные органы в качестве средств обеспечивающих защиту права собственности. Органы публичной власти, обеспечивающие такую защиту, образуют широкий спектр государственно-властных образований федерального уровня и уровня субъектов РФ. В этой связи следует различать конституционный контроль и надзор как гарантию частной и гарантию публичной собственности. Если для частной собственности обеспечены единые, не подлежащие изменению в субъектах РФ основания, то для публичной — в силу особенностей федеративного устройства России приобретает значение деятельность органов конституционного контроля и надзора в субъектах РФ. Следует различать деятельность органов конституционного контроля и органов конституционного надзора. Отличие состоит в разной юридической силе принимаемых ими решений: обязательных в первом случае и рекомендательных — во втором.

Специализированный судебный контроль и надзор следует отнести к деятельности судебной власти в силу её природы, отличающейся от иных ветвей власти. В

широком смысле судебный конституционализм — это деятельность всей системы судебной власти.

Судебная практика, как часть общественной практики отражает различные аспекты защиты права собственности в современной России в зависимости от того к юрисдикции какого судебного органа она относится.

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России. М., 2011. С. 84.

² См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России: автореф. дис.... д-ра. юрид. наук. М., 1995. С. 38–46.

³ См.: Колесников Е. В., Селезнева Н. М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2008. С. 17.

⁴ См.: Матузов Н. И. Теория государства и право: учебник. Юрист, 2004. С. 174.

⁵ См.: Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судейское право. «Проспект», 2011, С. 61.

⁶ См.: Белякова С. В. Правовой статус органов судебной власти в механизме российского государства (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 25.

⁷ См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России. М., 2011. С. 102.

⁸ См.: Бондарь Н. С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. М, 2012. С. 53–54.

⁹ См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России. М., 2011. С. 102.

¹⁰ См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России. С. 105.

¹¹ Поспелов Б. И. Проблема истины в гражданском процессе // URL: <http://отрасли-права.рф/article/3223> (дата обращения: 16.04.2016).

А. В. Шиндина

преподаватель кафедры конституционного и международного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ОПЫТ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СТРАНАМ СНГ

В настоящее время усиливается зависимость государств друг от друга, возрастает их потребность в сотрудничестве и согласовании различных действий. Феномен глобализации и межгосударственной интеграции в юридической литературе и других отраслях знаний вызывают особый интерес¹, продолжает обсуждаться вопрос о положительных и отрицательных сторонах этих явлений². Развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами СНГ, принятие мер для упрочения Содружества в настоящее время является одним из приоритетных направлений Российской внешней политики³.

Правовыми основами передачи части полномочий от Российской Федерации Содружеству Независимых Государств (далее СНГ) выступают Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г., Протокол к Соглашению о создании СНГ от 21 декабря 1991 г., Алма-Атинская Декларация от 21 декабря 1991 г., Устав СНГ от 22 января 1993 г.

Взгляды ученых по поводу природы СНГ расходятся. Г. В. Игнатенко, Э. С. Кривчикова, Е. Г. Моисеев, С. О. Азаров⁴ и другие авторы считают, что СНГ — это региональная международная организация. По мнению Н. А. Михалевой — «региональное

сообщество»⁵. А. В. Малько относит СНГ к категории «содружества государств»⁶, В. В. Мамонов пишет, что в момент создания СНГ было близко к конфедерации и констатирует, что впоследствии государства отказались от этой идеи⁷. Не вдаваясь в дискуссию о природе СНГ, мы присоединимся к авторам, которые считают СНГ межгосударственным, интеграционным объединением, обладающим качествами региональной международной организации.

Интересно, что ни в Соглашении о создании СНГ, ни в Уставе этого объединения ничего не говорится о передаче государствами части своих полномочий. В ст. 1 Устава СНГ 1993 г. отмечается, что «Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями». Но вывод о передаче части полномочий вытекает из положений Соглашения о том, что учреждается Содружество, определяются его цели, сферы сотрудничества (внешняя политика, безопасность, экономика, охрана окружающей среды и др.), принципы взаимоотношений между государствами, создаются общие координирующие институты Содружества.

В рамках СНГ осуществляются учредительная, правовая и контрольная формы деятельности. Их реализация невозможна без участия соответствующих органов, обладающих определенными полномочиями.

Так, например, согласно ст. 20 Устава сотрудничество в области права осуществляется путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи, государства ставят перед собой цель сближения национального законодательства, принимают меры для устранения противоречий в этой области. В Уставе СНГ 1993 г. подробно описываются сферы совместной деятельности государств (ст. 4), направления сотрудничества в экономической, социальной областях (ст. 19), говорится о проведении согласованной политики государств в области международной безопасности и безопасности СНГ (ст. 11)⁸.

Учредительная форма деятельности этого межгосударственного объединения проявляется в создании органов Содружества, определении их компетенции и порядка принятия решений. Например, Совет глав государств наделяется полномочиями по принятию важнейших решений в сфере общих интересов, в том числе о совместном использовании вооруженных государств-членов СНГ.

Анализ Правил процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств (утверждены Советом глав государств СНГ от 9 октября 2009 года)⁹ не предусматривают предъявление каких-либо документов главами государств и главами правительств для удостоверения своих полномочий. Из этого следует, что соответствующие должностные лица представляют на международной арене государства непосредственно и действуют в рамках, имеющихся у них полномочий. В документе в качестве субъектов тех или иных действий, связанных с организацией и проведением заседаний указываются «государства-участники» и «представители государств-участников». Если официальную делегацию возглавляет не член Совета глав государств или глав правительств, а уполномоченное лицо, требуется предъявление полномочий для участия в заседании Совета. Полномочия предъявляются через Исполнительный комитет Председателю Совета, который информирует участников заседания о полномочиях (правило 4 «Делегация»).

Совет глав государств может выполнять и контрольные функции, в частности рассматривать вопрос о нарушении государством-членом Устава, систематическом невыполнении государством его обязательств по соглашениям, заключенным

в рамках Содружества и принимать решение о принятии мер допускаемых международным правом.

Совет глав государств и Совет глав правительств могут создавать рабочие и вспомогательные органы, как на постоянной, так и на временной основе. Эти органы формируются из представителей государств-членов, наделенных соответствующими полномочиями.

В Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ от 26 мая 1995 г. отмечается, что Межпарламентская Ассамблея является межгосударственным органом Содружества Независимых Государств¹⁰, учрежденным парламентами государств — участников СНГ, подписавшими в городе Алма-Ате 27 марта 1992 года соответствующее Соглашение, состоящая из парламентских делегаций государств-участников, Совета Ассамблеи, постоянных и временных комиссий, иных вспомогательных органов, а также Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи. Межпарламентская Ассамблея осуществляет модельное законодворчество — деятельность по разработке, принятию и опубликованию модельных законодательных актов, отвечающих целям сближения (унификации) законодательства государств — участников Межпарламентской Ассамблеи и интеграционного развития СНГ¹¹. Стремление к поэтапному углублению интеграции, создание координационных органов, призванных этому способствовать актуализирует вопрос о обложении законодательства стран-участниц.

Что касается совершенствования правовых основ деятельности СНГ, то многие авторы пишут о необходимости оптимизации правовых основ деятельности СНГ, инвентаризации действующих актов органов Содружества¹². Остаются неурегулированными вопросы делегирования полномочий «внутри» СНГ (например, от межгосударственного объединения конкретному государству или группе государств). Из текста международных соглашений не ясно, могут ли одни органы межгосударственного объединения (содружества) делегировать полномочия другим органам. Сохраняются пробелы и в юридическом оформлении случаев делегирования полномочий от межгосударственного объединения конкретному государству или группе государств (правовые основы, условия, процедуры, пределы). Данные вопросы, на наш взгляд, нуждаются в урегулировании на уровне международных соглашений.

¹ См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 173; Бондарь Н.С. Современный конституционализм — основа правовой глобализации // Правовая система России в условиях глобализации: сборник материалов круглого стола. М., 2005. С. 40–44; Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: сборник статей. М., 2005.

² См.: Киреева С. А. Правовые принципы межгосударственной интеграции // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2010. С. 361; Волошин Ю. А. Современное конституционное право в условиях глобализации и межгосударственной интеграции // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы научно-практической конференции, посвященной 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008). Вып. 5, ч. 1. Воронеж, 2009. С. 146.

³ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12 февраля 2013 г.) // www.kremlin.ru по состоянию на 20.02.2013.

⁴ Игнатенко Г. В. Содружество Независимых Государств // Международное право: учебник. М., 1999. С. 346; Кривчикова Э. С. Региональные международные организации // Международное право / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 2000. С. 274; Моисеев Е. Г. Международно-правовой статус СНГ // Международное публичное право / отв. ред. К. А. Бекяшев. М., 2011. С. 465.

⁵ Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: учеб. пособие. М., 1998. С. 9.

⁶ Малько А. В. Теория государства и права. Элементарный курс: учебное пособие. М., 2010. С. 39.

⁷ Мамонов В. В. Конституционные основы участия Российской Федерации в Содружестве Независимых Государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 18.

⁸ http://www.iacis.ru/upload/iblock/46e/ustav_ipa.pdf (дата обращения: 10.06.2016).

⁹ <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2726> (дата обращения: 10.06.2016).

¹⁰ http://www.iacis.ru/upload/iblock/fee/conv_ipa.pdf (дата обращения 10.06.2016).

¹¹ http://www.iacis.ru/upload/iblock/f14/polozhenieo_razrabotke_modelnykh_zakonoff.pdf (дата обращения 25.05.2016 г.)

¹² Джамалдинов С. А. Международные экономические договоры в рамках СНГ и их применение в правовых системах государств-участников: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2005. С. 8; Международное право и национальное законодательство М., 2009. С. 76. Рекомендации расширенного заседания секции публичного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «Правовые проблемы межгосударственной интеграции» 23 марта 2005 г. // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: сборник статей. М., 2005. С. 218.

С. В. Агаренков

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

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСНОЙ НАДЗОР (ЛЕСНАЯ ОХРАНА): ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Лесной фонд России занимает более 45% площади страны. Лес — важнейший природный объект и природный ресурс, имеющий большое экологическое, экономическое, рекреационное и культурное значение. Вследствие этого перед государством стоит первостепенная задача по сохранению данного природного богатства, недопущению его деградации и истощения, что требует наличия эффективной системы государственных органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений.

Одной из главных функций государственного управления в сфере охраны, защиты и восстановления лесов является федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), под которым следует понимать деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений какими-либо субъектами требований лесного законодательства посредством организации и проведения проверок указанных лиц, проведения мероприятий по контролю в лесах, принятию мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений и деятельности по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований лесного законодательства.

Правовая регламентация ведения федерального государственного лесного надзора (далее — лесной надзор) осуществляется рядом нормативно-правовых актов, среди которых Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ¹ (далее — ЛК РФ), Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)»², Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³, а также иными подзаконными нормативными актами.

В соответствии с п. 2 ст. 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴ лесной надзор является частью государственного экологического надзора и осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти — Федеральным агентством лесного хозяйства (Рослесхоз), Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению лесного надзора.

При этом в ч. 2 ст. 96 ЛК РФ федеральный орган исполнительной власти по лесному надзору упоминается в единственном числе, что не вполне соответствует современной структуре органов, осуществляющих лесной надзор. Согласно вышеуказанному Постановлению Правительства РФ органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ, то есть в отношении большинства российских лесов.

Рослесхоз осуществляет надзорные полномочия в отношении лесничеств и лесопарков, плотность населения которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения России, лесов, располагающихся на землях обороны и безопасности, а так же в случаях, когда переданные полномочия Российской Федерации изъяты у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Росприроднадзор осуществляет надзор за лесами, расположенных на особо охраняемых природных территориях федерального значения. Указанные органы исполнительной власти также осуществляют государственный надзор в области семеноводства в отношении семян лесных растений, а также федеральный государственный пожарный надзор в лесах.

Осуществлять непосредственный лесной надзор уполномочены должностные лица — государственные лесные инспектора и лесничие (лесная охрана), которые наделены рядом прав по осуществлению своей деятельности. Среди прочих это: патрулирование лесов, пресечение лесных правонарушений, осуществление проверок соблюдения лесного законодательства, задержание правонарушителей, применение специальных средств и служебного оружия, а также целый ряд иных полномочий. По сообщению Рослесхоза за 2013 год лесные инспекторы выявили 51200 нарушений лесного законодательства, общий ущерб составил 11,4 млрд. руб⁵. Однако имеются существенные проблемы, одна из них — сокращение штата лесных работников, об этом говорилось на заседании президиума Госсовета, посвященном вопросам развития лесной отрасли, который прошел 11 апреля 2013 года⁶. В среднем в России на одного сотрудника лесничества приходится примерно от 55000 до 300000 га леса.

В настоящий момент федеральный государственный лесной надзор не имеет строгой иерархии, органы, осуществляющие надзорные полномочия в субъектах федерации, отличаются большим разнообразием и не всегда эффективно с ними справляются. Такими в ряде регионов страны являются органы, в чью компетенцию входят сельскохозяйственные, финансовые, имущественные, земельные и иные функции. В то же время лесные отношения — весьма специфические, требующие определенных знаний, умений и навыков, которыми сотрудники приведенных органов зачастую не обладают. Субъекты Федерации также не имеют достаточных финансовых, материально-технических, кадровых средств для осуществления переданных им полномочий, в то время как существовавшая ранее централизованная система государственного управления лесами обладала значительными ресурсами, была независимой и самодостаточной.

В научной литературе неоднократно звучали призывы восстановить вертикаль государственного управления лесным фондом страны, оставив за регионами лишь функции по хозяйственному управлению⁷. Надзорные полномочия, на наш взгляд, следовало бы закрепить за федеральным органом исполнительной власти, а именно, за Рослесхозом и его региональными представительствами. Такое положение вещей вполне бы соответствовало самому существу понятия «Федеральный государственный лесной надзор». В реформировании нуждается и лесная охрана, а точнее, восстановление ее в прежнем виде, в каком она существовала после реформ Павла I, когда была создана иерархичная и четкая структура управления лесным хозяйством страны. В дальнейшем, на протяжении времени бразды правления лесной отраслью передавались из одного ведомства в другое. Меньше, чем за 20 лет — с начала 1990 по 2012 гг. функции лесного надзора выполнял Рослесхоз, затем Росприроднадзор, Правительство РФ. Наконец, законодатель остановился на системе, которую мы имеем в настоящее время.

Следует отметить, что постоянные трансформации в системе управления лесным сектором России самым негативным образом сказываются на его состоянии. Наша страна обладает уникальным многовековым опытом в организации государственного лесного надзора. Однако, как показывает практика, с изменением политической, экономической конъюнктуры меняется и система управления лесным хозяйством, что в данной сфере недопустимо. Тем не менее проведение дальнейших реформ неизбежно, само несовершенство существующей системы федерального государственного лесного надзора приведет нас к истокам, заставит по-новому взглянуть на ранее существовавший механизм и с учетом новых реалий сформировать дееспособную и эффективную структуру органов, отвечающую современным потребностям лесного хозяйства и государства в целом.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4359.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3282; 2015. № 5, ст. 842.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2016. № 27, ч. II, ст. 4287.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2016. № 27, ч. II, ст. 4291.

⁵ <http://www.rosleshoz.gov.ru> (дата обращения: 01.09.2016).

⁶ Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации» // URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=44&t=14536&view=print>.

⁷ См.: *Моисеев Н. А.* Лесоуправление и лесной сектор России: условия и пути перехода к интенсивной модели // *Сибирский лесной журнал*. 2014. № 1. С. 9.

А. Ф. Агафонов

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

СИСТЕМА ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

Любое определение понятия института российской административной юстиции справедливо предполагает наличие судов Российской Федерации в качестве органов рассматриваемого правового явления¹. Однако, существует точка зрения,

согласно которой органами административной юстиции являются суды, а также иные органы.

Данное утверждение представляется весьма непростым и спорным. Вопрос определения понятия и сущности данного института все еще не решен. Аргументы в пользу широкого толкования института административной юстиции² вызывают необходимость определения места органов, которые не являются органами административной юстиции, но тесно с ней связаны, в системе административной юстиции. Поэтому видится необходимость выделить категорию судов, как всеми принятых органов рассматриваемого института, а так же категорию органов, способствующих осуществлению административной юстиции.

Классификация представляет собой некий компромисс между сторонниками узкого и широкого понимания данного термина. Органы, способствующие осуществлению функций административной юстиции, являются органами, которые не отвечают всем требованиям органов административной юстиции, но количество и характер имеющихся критериев определяют направление деятельности данного органа, как органа осуществляющего защиту прав и законных интересов частных лиц в процессе функционирования органов управления, и иных функций, целей и задач института административной юстиции. Такой подход к данной проблеме не противоречит узкому пониманию и учитывает данные органы в рамках института административной юстиции³. Осуществление данной классификации возможно лишь с использованием критериев органов административной юстиции.

Исследование научных представлений о данном институте приводит к выводу о существовании следующих условий для определения органа власти РФ органом административной юстиции:

1. В полномочия данного органа входят: рассмотрение и разрешение спора о праве, восстановление нарушенных прав и укрепление состояния законности и правопорядка⁴.

2. Целями данного органа являются цели, поставленные перед институтом административной юстиции, которые ввиду спора о понятии института административной юстиции не имеют четкого определения⁵. Вместе с тем, исходя из смысла ст. 15, 17, 18, 33, 52 Конституции РФ следует, что цели органов административной юстиции есть обеспечение законности деятельности органов управления и защита нарушенных прав⁶.

3. Органы данного института должны иметь положение независимости от непосредственного руководства в процессе принятия решений⁷.

4. Полномочия данных органов можно условно разделить на две группы: полномочия, позволяющие непосредственно разрешить административный спор по существу, и полномочия, способствующие разрешению такого спора⁸. Таким образом, юридический результат деятельности данных органов является критерием, позволяющим отграничить органы административной юстиции от органов, способствующих осуществлению административной юстиции⁹. Вместе с тем, существуют и иные критерии, однако, перечисленные выше являются ключевыми.

Органы исполнительной власти РФ не соответствуют двум названным критериям: их полномочия не позволяют разрешить административный спор по существу¹⁰, отсутствует критерий независимости¹¹. То есть федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ являются органами, способствующими осуществлению административной юстиции.

Вместе с тем, деятельность органов Прокуратуры РФ имеет большое значение в соблюдении законности и правопорядка, однако данные органы не являются органами административной юстиции по тем же причинам, что и органы исполнительной власти. Так, невозможность соблюдения критерия независимости¹² и отсутствие полномочий, позволяющих непосредственно разрешить административный спор¹³, позволяет прийти к выводу о том, что данные органы лишь способствуют осуществлению административной юстиции.

Институт омбудсмана РФ¹⁴, несмотря на большое значение в функционировании института административной юстиции в России, является органом, способствующим осуществлению административной юстиции, из-за аналогичной ситуации с отсутствием полномочий, позволяющих непосредственно разрешить административно-правовой спор. Так, видится, что непосредственное рассмотрение и разрешение жалобы данным органом не способно привести к признанию акта управления незаконным и восстановлению нарушенных прав заявителя. В институт омбудсмана, а следовательно, в органы, способствующие осуществлению административной юстиции, входят Уполномоченный по правам человека РФ, Уполномоченный при президенте РФ по правам ребенка¹⁵, Уполномоченный по правам человека в субъектах РФ, Уполномоченный по правам предпринимателей¹⁶ и т.д.

Итак, использование данных критериев позволяет прийти к выводу о том, что отечественная система административной юстиции представляет собой как органы административной юстиции, так и органы, способствующие осуществлению административной юстиции. Структурно данная система включает: органы административной юстиции РФ: Верховный Суд РФ, системы федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, специализированный Суд по интеллектуальным правам; и органы, способствующие осуществлению административной юстиции: органы исполнительной власти РФ (в том числе и защита прав в административном порядке), органы прокуратуры РФ, Институт омбудсмана РФ, иные органы, способствующие достижению целей, задач, функций данного института, но не отвечающие всем поставленным критериям.

В заключение следует отметить, что выработка критериев органов административной юстиции в РФ позволяет сложить представление о системе органов административной юстиции в России. Более того, критерии детерминации органов административной юстиции являются очередным шагом на пути к достижению консенсуса среди ученых в вопросе детерминации понятия и сущности института административной юстиции в России. Внесение ясности в вопрос об органах административной юстиции выявляет сильные и слабые стороны системы административной юстиции в России и позволяет определить направление дальнейшего развития данного института.

¹ См., например: *Чечет Д. М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л., 1973. С. 31.; *Громова Н. В.* Административная юстиция: История и современность: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 30; *Альхименко А. В.* Административная юстиция в западно-европейских странах и в России: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 18; и др.

² См.: *Демин А. А.* Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 10–11; *Гречкина О. В.* О квазисудебной административной юрисдикции таможенных органов // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 53–55; *Колесниченко Т. В.* Досудебный и судебный порядок урегулирования споров по результатам налоговых проверок: научно-практическое пособие. М., 2012. С. 200; и др.

³ Так, например административные трибуналы США относятся к органам осуществления административной юстиции, однако данные органы не отвечают всем необходимым критериям органов административной юстиции.

тивной юстиции РФ. (См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция: Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 194.; *Корф С. А.* Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 2. С. 410–417, 452.)

⁴См.: *Лемайер К.* Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство. СПб., 1905. С. 1–3.

⁵См.: *Зеленцов А. Б.* Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2015. № 8. С. 38–52.

⁶См.: *Стариков Ю. Н.* Указ соч. С. 59.

⁷См.: *Корф С. А.* Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 2. С. 452–453, 473.

⁸См., например: ст. 20 Федерального Конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1997. № 9, ст. 1011.

⁹См.: *Стариков Ю. Н.* Указ. соч. С. 60.

¹⁰См., например: *Башлаков-Николаев И. В.* Антимонопольные органы как квазисудебные органы административной юстиции // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 12. С. 89–95.

¹¹См.: Административное право. Учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2015. С. 37–38.

¹²См., например: ст. 17–19 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. № 47, ст. 4472.

¹³Полномочия органов прокуратуры РФ регламентируются ст. 1 и разделами III, IV, VI ФЗ о прокуратуре РФ. Так, органы прокуратуры не имеют полномочий принудить органы власти выплатить лицу материальный ущерб, чьи права нарушены актом управления.

¹⁴См.: *Фадеева В. А.* Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в РФ // *Известия Саратовского университета*. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2013. Т. 13. № 4–2. С. 729–734.; *Колесников Ю. А., Бочарова Н. Н.* Особенности правового положения финансового омбудсмана в России и зарубежных странах: теоретико-методологический аспект // *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2015. Т. 7. № 6–2. С. 210–213. и др.

¹⁵См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2009. № 36, ст. 4312.

¹⁶См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 19, ст. 2305.

Р. Ю. Батршин

соискатель кафедры административного права Российского государственного университета правосудия,
г. Москва

К ВОПРОСУ О ЛЕГИТИМНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

В настоящее время в каждом субъекте Российской Федерации действует свой законодательный акт об административных правонарушениях, в котором согласно требованиям ст. 1.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.)¹ предусматривается административная ответственность за нарушение правил и норм, установленных нормативными правовыми актами органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

С одной стороны, изложенная изначально в ст. 1.3 КоАП РФ, а затем усиленная в ст. 1.3.1 данного Кодекса позиция федерального законодателя применительно к разграничению полномочий в сфере административно-деликтного нормотворчества является достаточно четкой и на первый взгляд не вызывающей потребности внесения в нее каких-либо коррективов. С другой стороны, как показала практика региональной законотворческой деятельности, данная позиция не стала действенной организационной гарантией от возможных случаев превышения региональным законодателем своих полномочий с вторжением в сферу ведения федерального.

Анализ материалов практики Верховного Суда Российской Федерации, верховных судов республик в ее составе, краевых, областных судов, актов прокурорского реагирования позволил выявить существенный недостаток административно-правового регулирования, состоящий в том, что законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях является одним из наиболее проблемных с позиции соответствия федеральному законодательству. Превышение региональным законодателем пределов предоставленных ему полномочий может быть выражено различным образом. Однако наиболее часто встречаются случаи, когда он устанавливает административную ответственность на нарушения федеральных правил. Не является исключением и та сфера общественных отношений, которая связана с сохранением, использованием и охраной объектов культурного наследия.

Если исходить из содержания п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, то законодателем субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федерального уровня. Однако повсеместно региональные административно-деликтные законы включают в себя нормы, которые предусматривают составы административных правонарушений, объективно противоречащие положениям федерального законодательства.

В то же время обращают на себя внимание отдельные неоднозначные вопросы, представляющие сложность для толкования в части возможного установления по ним административной ответственности в региональном законодательстве. Один из них касается регламентации административной ответственности за нарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.

В статье 9.2 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»² установлен ряд полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов в пределах установленной компетенции, контроль за их исполнением и др. В данной сфере общественных отношений ряд полномочий имеют и органы местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 9.3 названного Закона обеспечивают сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований, определяют порядок организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения и др.

Таким образом, указанные направления деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

предполагают возможность принятия ими нормативно-правовых актов по различным вопросам правовой охраны объектов культурного наследия.

На первый взгляд, это означает возникновение у регионального законодателя права устанавливать административную ответственность в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ за нарушение законов и иных нормативных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации, а также нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. Этим обстоятельством и обусловлено регулирование во многих региональных административно-деликтных законах ответственности за совершение подобных правонарушений.

Вместе с тем следует обратить внимание на материалы практики Верховного Суда Российской Федерации, которыми была подтверждена законность и обоснованность решений нижестоящих судов о признании противоречащими федеральному законодательству положений законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за отдельные нарушения правил сохранения, использования и охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации. Речь идет, в частности, об Определении Верховного Суда РФ от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9³, вынесенном по вопросу определения легитимности положений Закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях»⁴. В ст. 3.1 указанного Закона была установлена административная ответственность за нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия, их территорий и зон их охраны.

В данном акте Верховный Суд Российской Федерации указал следующее: сопоставив положения п. 5 ч. 2 ст. 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», согласно которому государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя установление ответственности за повреждение, разрушение или уничтожение объекта культурного наследия, его незаконное перемещение, причинение вреда данному объекту и осуществление действий, повлекших изменение предмета охраны данного объекта культурного наследия, с диспозицией статьи 3.1 Закона Красноярского края «Об административных правонарушениях», предусматривающей ответственность за нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия регионального или местного значения, их территорий, а равно за несоблюдение ограничений, установленных в зонах их охраны, а также за аналогичные действия (бездействие), совершенные на территориях историко-культурных заповедников (музеев-заповедников) регионального или местного значения, а также в зонах их охраны, Красноярский краевой суд пришел к правильному выводу о том, что, принимая оспариваемую норму, субъект Российской Федерации вышел за пределы полномочий, предоставленных ему федеральным законом. Это обусловлено тем, что в силу ч. 1 ст. 61 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» за нарушение данного Закона должностные лица, физические и юридические лица несут уголовную, административную и иную юридическую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть административная ответственность в области охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации может быть предусмотрена только на федеральном уровне.

Данное обстоятельство обуславливает необходимость полного исключения любых норм об административной ответственности за нарушения законов и иных нормативных правовых актов, в том числе актов органов местного самоуправления, направленных на охрану объектов культурного наследия, из регионального административно-деликтного законодательства.

Таким образом, несмотря на наличие региональных и муниципальных актов, регулирующих данную сферу отношений, административную ответственность за их нарушение вправе установить только федеральный законодатель.

Аналогичная ситуация наблюдается не только по данной группе составов административных правонарушений, но и по многим другим — по нарушениям правил благоустройства, сбыту крепких спиртных напитков домашней выработки и др., что ставит под сомнение необходимость предоставления региональному законодателю полномочий устанавливать административную ответственность. Меры административной ответственности являются одной из разновидностей мер административного принуждения и предполагают ограничение (иногда весьма существенное) прав граждан. В связи с этим считаем верным утверждение ряда авторов о том, что все нормы об административной ответственности должны содержаться в федеральном законе⁵.

Вместе с тем законодательный опыт субъектов Российской Федерации должен быть учтен и обобщен, а составы административных правонарушений в сфере охраны культурного наследия, повторяющиеся в различных региональных административно-деликтных законах, и ответственность за которые не предусмотрена в КоАП РФ, должны быть в него включены.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 27, ст. 4286.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26, ст. 2519; 2016. № 11, ст. 1494.

³ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 54.

⁵ См., например: *Лакаев О. А.* Региональное административно-деликтное законодательство: проблемы и перспективы // Право и его реализация в XXI веке: сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии): в 2 ч. Саратов, 2011. Ч. 1. С. 199.

Н. В. Богатырева

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

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЕНО-ИНЖЕНЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Необходимость повышенного внимания к вопросам административно-правового регулирования отношений, связанных с применением методов геной инженерии и использованием генетически модифицированных организмов (далее — ГМО), обусловлена активным применением данных технологий и практик в мировой

научной и хозяйственной деятельности, характерным и для Российской Федерации. Использование генно-инженерных технологий ставит перед государством вопросы, связанные с необходимостью обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья человека в связи с отсутствием единого, общепризнанного научного подхода к оценке опасности ГМО для человека и окружающей среды ввиду относительной неизученности долгосрочных последствий их применения, а также повышенного внимания общественности к этим вопросам. Также применение технологий клонирования и методов генной терапии требует решения вопросов, связанных с биоэтикой. Вступление России в ВТО при увеличении общемировых объемов производства и продажи продукции, содержащей ГМО, а также произведенной из ГМО (далее — ГМ-продукция), усилило внимание к вопросам безопасности обращения ГМО и ГМ-продукции на российском рынке и выявило несовершенства существующего административно-правового регулирования в данной области.

С учетом изложенного рассуждения, в связи с отсутствием комплексных научных разработок, посвященных административно-правовому регулированию отношений в области ГИД, актуальными на сегодняшний день являются исследование сущности, форм и методов данного вида административно-правового регулирования в целях определения путей его совершенствования.

Объектом административно-правового регулирования в области генно-инженерной деятельности (далее — ГИД) является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе и по поводу реализации органами исполнительной власти и их должностными лицами функций управления в области ГИД, между различными органами исполнительной власти, их должностными лицами, а также между ними и физическими и юридическими лицами: 1) связанных с применением методов генной инженерии в лабораторных условиях; 2) связанных с преднамеренным выпуском в окружающую среду ГМО; 3) связанных с оборотом ГМ-продукции, включающим ее реализацию, хранение и перевозку; 4) по применению методов генной инженерии к человеку, тканям и клеткам в составе его организма, связанных с осуществлением генной терапии, а также клонированием человека.

Анализ нормативно-правового регулирования в области ГИД показывает, что комплексному осуществлению административно-правового регулирования правоотношений, связанных с применением генно-инженерных технологий и результатов ГИД, в Российской Федерации препятствует ее недостаточная интегрированность в международно-правовой контекст регулирования вопросов биобезопасности при выпуске ГМО в окружающую среду, оборота ГМ-продукции различных видов и вопросов биоэтики. В связи с чем необходимо активизировать работу по участию Российской Федерации в основных международных соглашениях в области ГИД и их ратификации.

Имеется насущная необходимость построения единой системы законодательства в области ГИД, которая в настоящее время отсутствует и состоит из отдельных комплексов правовых норм, регулирующих осуществление ГИД и применение ее результатов в различных сферах деятельности. Действующий Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»¹ (далее — Закон о ГИД), являющийся основным федеральным законом в области ГИД, разработанным в конце 90-х годов прошлого века, не способствует построению указанной системы законодательства в силу ограниченной сферы действия, ряда недостатков терминологического и системно-логического характера. В связи с этим, законодательство о

ГИД должно развиваться по пути построения его системы, характеризующейся наличием четких взаимосвязей между отдельными элементами, обеспечивающими при взаимодействии ее целостный характер и являющимися необходимыми и достаточными для того, чтобы данная система функционировала должным образом. Для этого необходимо определить следующие структурные взаимосвязи между отдельными блоками законодательства: Закон о ГИД является центральным элементом и устанавливает единые для всей системы основы государственного регулирования в области ГИД и содержит ряд статей, посвященных определенным сферам деятельности, отсылающих к регулируемому их законодательству. Регулирование конкретных видов ГИД и областей применения ее результатов осуществляется соответствующим отраслевым законодательством, согласованным с Законом о ГИД и устанавливающим особенности, присущие собственному предмету регулирования, включая вопросы определения полномочий субъектов Российской Федерации по предмету совместного ведения в области ГИД.

Актуальным ввиду вступления в силу с 1 июля 2017 г. Постановления Правительства РФ о государственной регистрации ГМО и ГМ-продукции² является совершенствование законодательства о регистрации в области ГИД.

Регистрация согласно данному Постановлению производится в соответствии с видами разрешенного целевого использования ГМО, среди которых указан и такой вид, как разведение и (или) выращивание на территории РФ модифицированных растений и животных, а также микроорганизмов для сельскохозяйственного назначения, что не отвечает требованиям действующего федерального законодательства. В соответствии с последними изменениями от 3 июля 2016 г.³ в настоящее время в России запрещаются выращивание и разведение растений и животных, генетическая программа которых изменена с использованием методов геномной инженерии и которые содержат геномно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов, за исключением выращивания и разведения таких растений и животных при проведении экспертиз и научно-исследовательских работ. Семена растений, отвечающих перечисленным признакам, запрещается ввозить на территорию Российской Федерации и выращивать для посева. Таким образом, круг возможного разрешенного использования ГМО, требующего регистрации, сокращается. При этом соответствующих ограничений в отношении выпуска в окружающую среду генетически модифицированных микроорганизмов не установлено. Таким образом, в указанное Постановление Правительства РФ необходимо до его вступления в силу внести изменения в целях унификации его положений с требованиями федерального законодательства. Также необходимо разработать, принять и ввести в действие до 1 июля 2017 г. отсутствующие в настоящее время порядок и методики проведения экспертиз ГМ-продукции для каждого из разрешенных видов целевого использования в целях их регистрации.

По результатам проведенного системного анализа действующего законодательства в области ГИД с опорой на теоретические исследования и практические рекомендации в области юридической техники можно выделить основные направления его совершенствования: 1) систематизация законодательства в области ГИД; 2) унификация используемой терминологии; 3) урегулирование в новых федеральных законах отдельных вопросов осуществления ГИД; 4) принятие новых подзаконных нормативно-правовых актов по вопросам безопасности ГИД; 5) совершенствование законодательства о регистрации в области ГИД; 6) исключение

дублирования и пересечения полномочий лицензирующих органов и снижение лицензионной нагрузки на соискателей лицензий в области ГИД; 7) совершенствование законодательства об административной ответственности в области ГИД.

При разработке законопроекта нового федерального закона, который стал бы центральным элементом системы законодательства о ГИД, следует пересмотреть и качественно обновить положения Закона о ГИД в целях единообразного нормативно-правового регулирования во всей области ГИД; расширить сферу его действия; уточнить используемые термины, сформулировать основы государственного регулирования в области ГИД, включая цели, задачи и принципы; пересмотреть систему безопасности в области ГИД; исключить фактически не применяемые нормы и включить положения, необходимые для согласованного действия всех источников нормативно-правового регулирования в области ГИД.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3348; 2016. № 27, ч. II, ст. 4291.

² Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2013 г. № 839 (ред. от 16 июня 2014 г.) «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 39, ст. 4991; 2014. № 25, ст. 3317.

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

Е. В. Бузун

аспирант кафедры теории и истории государства и права
ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Транспарентность публичной власти выступает как необходимое условие существования демократического правового государства. Обеспечение транспарентности власти создает предпосылки для соблюдения принципа законности в сфере государственного и муниципального управления и препятствует возникновению различных негативных явлений. Являясь реальным показателем наличия правовой государственности, транспарентность публичной власти служит одним из факторов повышения уровня правовой культуры.

Следует отметить, что понятие «транспарентность публичной власти» нельзя отнести к терминам с однозначным толкованием. В словарях русского языка само понятие «транспарентность» определяется как доступность информации, открытость, прозрачность. Применительно к сфере государственного и муниципального управления транспарентность выступает как средство описания информационной стороны функционирования публичной власти, фиксирующее степень полноты сведений, которыми располагают субъект и объект публичного управления¹. Кроме того, транспарентность рассматривается и как качественная характеристика

государственного управления, обеспечивающая становление истинной демократии, развитие гражданского общества путем открытости политической системы, процедуры принятия политических решений и общественного контроля над деятельностью органов власти и управления². Нередко транспарентность власти отождествляют с открытостью органов государственной власти и местного самоуправления, их прозрачностью и доступностью информации об их деятельности. Т. В. Захарова, рассматривая различные подходы к пониманию транспарентности власти, приходит к выводу, что прозрачность, открытость, гласность являются ее составными понятиями. Прозрачность рассматривается как доступность информации, открытость представляет собой готовность к обмену информацией со стороны субъектов публичной власти; гласность заключается в распределении информации, сотрудничестве субъектов и объектов власти³.

Транспарентность является одной из основ функционирования публичной власти в современном демократическом государстве. В Российской Федерации постепенно формируется нормативно-правовая база, регулирующая транспарентность публичной власти. Так, был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴, целью которого выступает получение гражданами актуальной, объективной информации о деятельности субъектов публичной власти; реализуется государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)». Но, по-прежнему нельзя говорить о высокой степени транспарентности органов государственного и муниципального управления.

Правовая культура определяется как воплощение качественной стороны правосознания и институтов правовой системы. В наиболее общем виде правовая культура представляет собой качественное состояние правовой действительности, выражающееся в степени внедрения правовых ценностей, гарантированности прав и свобод граждан, состоянии законодательства и эффективности работы органов публичной власти.

Если говорить о правовой культуре особой социально-профессиональной общности государственных и муниципальных служащих, то под правовой культурой государственных и муниципальных служащих понимают качественное состояние правовой действительности, выражающееся в высоком уровне правосознания, правовой деятельности служащих, органов государственной власти и местного самоуправления, направленной на выполнение задач и функций государства, утверждение прав и свобод человека и гражданина, определяющей смысл и содержание их правового статуса.

Представляется, что транспарентность публичной власти оказывает положительное влияние как на уровень правовой культуры субъектов публичной власти, так и населения.

С одной стороны, высокая степень информированности населения о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления создает условия для осуществления общественного контроля, для участия граждан в принятии решений. В результате деятельность государственных и муниципальных служащих становится подконтрольна населению, создаются условия, в которых риск нарушения прав и свобод граждан со стороны власти минимален. Учитывая вышеприведенные характеристики правовой культуры государственных и муниципальных служащих, такая ситуация способствует повышению ее уровня. С другой стороны,

повышение гражданской активности населения способствует развитию гражданского общества и реальному соблюдению прав и свобод граждан. Уважение к праву и закону, стремление осуществлять свою деятельность строго в правовых границах формирует и у населения высокий уровень правовой культуры.

Таким образом, от степени транспарентности публичной власти во многом зависит уровень правовой культуры как государственных и муниципальных служащих, так и населения. В свою очередь, правовая культура, представляя собой своего рода юридическое богатство, выраженное в достигнутом уровне развития регулятивных качеств права, накопленных правовых ценностей, тех особенностей права, юридической техники, которые относятся к духовной культуре, к правовому прогрессу⁵, оказывает значительное влияние на процессы создания эффективного государственного и муниципального управления как неотъемлемого атрибута демократического государства, а также на построение правовой государственности.

¹ См.: *Лимарева Д. А.* Транспарентность органов публичного управления как базовый атрибут эффективного публичного управления // Научная мысль Кавказа. 2012. № 1 (69). С. 43.

² См.: *Швец Л. Г., Тованчова Е. Н.* Транспарентность органов государственной власти как необходимое условие для внедрения инновационных технологий управления человеческими ресурсами // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 5 (60). С. 18.

³ См.: *Захарова Т. В.* Социокультурная сущность и значение транспарентности в развитии демократической культуры публичной власти // Вестник ТГУ. 2011. Вып. 1 (93). С. 69.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

⁵ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. Учебник для студентов, аспирантов и научных сотрудников юридических фак. и вузов. 2-е изд., перераб. и доп.. М., 2008. С.149.

Т. А. Гафурова

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

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ РЕГЛАМЕНТИРОВАННЫХ ЗАКУПОК В РАМКАХ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

В дополнение к нормам Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275 «О государственном оборонном заказе»¹ к отношениям между госзаказчиками и головными исполнителями применяется Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее — Закон о контрактной системе), целью принятия которого стало внедрение единого прозрачного цикла формирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов. В то же время к отношениям по закупке продукции военного назначения между головными исполнителями и исполнителями, а также между исполнителями применяется Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³ (далее — Закон о закупках товаров).

Несмотря на то, что назначение продукции, закупаемой в рамках исполнения государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ), в любом случае совпадает и не меняется в зависимости от закона, подлежащего применению при размещении заказа, названные законы по-разному определяют порядок проведения закупки такой продукции.

Нельзя не отметить, что Закон о закупках товаров, в отличие от Закона о контрактной системе, весьма поверхностно регламентирует порядок проведения закупок и не содержит четких критериев и норм, которыми должны руководствоваться заказчики при осуществлении закупочной деятельности. Соответственно, имея немало пробелов и нечетких формулировок в регламентации осуществления такой деятельности, закон предоставляет заказчикам полную свободу действий при условии соблюдения основополагающих принципов, на которых и строится вся закупочная политика по Закону о закупках товаров.

Это позволяет заказчикам создавать условия, ограничивающие конкуренцию, что на практике лишь камуфлирует выбор нужного поставщика. При этом искусственно формируется цена, завышенная на 50% а то и 100%, и 200%, произвольно прописываются характеристики предмета закупки, а в последующем и оценка заявок производится способами, явно не отвечающими интересам госзаказчика.

Однако существует и ряд причин, по которым закупки по Закону о закупках товаров нельзя считать эффективными, и они касаются условий, созданных законом для участников конкурентных процедур. Так в рамках Закона о закупках товаров (хотя это не исключается и Законом о контрактной системе), заказчики обязаны проводить конкурентные процедуры, требующие значительных затрат времени, материальных и трудовых ресурсов. Как показывает практика, зачастую закупки затягиваются из-за ошибок заказчика, следствием которых выступает нарушение законодательства. Не являясь редкостью и случаи, когда закупка признается несостоявшейся ввиду отсутствия участников.

Во многих случаях при проведении конкурентных процедур подается всего одна заявка. Следовательно, у заказчика отсутствует свобода выбора, конкуренции не возникает. Руководитель ФАС России И. Артемьев отмечает, что 48% корпоративных закупок достаются сразу единственному поставщику, еще 41% замаскированы под названиями «альтернативный выбор», «чрезвычайная закупка». Таким образом, около 90% закупок происходят на неконкурентной основе⁴.

Это вызвано не только обозначенными причинами, но и рядом правил, которым должны следовать поставщики. Так, они обязаны регистрироваться на электронных площадках. Здесь следует отметить многочисленность таких площадок, различие их функционала и регламентов. Чем больше площадок желает охватить поставщик, тем выше его затраты, причем не только временные, но и трудовые, и финансовые. Регистрация и аккредитация, настройка рабочего места, установка необходимого программного обеспечения — все это также требует и привлечения соответствующих специалистов.

Неудобство связано и с необходимостью постоянного отслеживания потребностей заказчиков, внимательного изучения документации каждого из них, технических требований к предмету закупки, оперативного формирования заявок. Здесь также появляются и дополнительные финансовые затраты, вызванные необходимостью внесения обеспечения заявки. Любая ошибка, в том числе и формальная, может стоить участнику невозможности получить заказ.

Особенно хочется отметить возможное отклонение заявок участников по формальным основаниям. Так, в практике имеются случаи отклонения заявок ввиду наличия в них следующих формулировок: «поставщик должен поставить продукцию», «продукция должна быть новой», «поставщик обязан предоставить сертификат» и т.д. Слова «должен», «может», «обязан», «будет», по мнению некоторых заказчиков, предполагают двоякое толкование предложения участника и не позволяют однозначно определить, соответствует ли предложение его потребностям. И все это несмотря на то, что несколько раз в заявке могут встречаться декларации и обязательства поставить товар, полностью соответствующий требованиям, установленным в документации, и отсутствуют какие-либо иные основания для ее отклонения.

Рассмотренный пример — лишь один из множества возможных причин, по которым поставщики отказываются участвовать в конкурентных процедурах.

Кроме того, законодательство (как Закон о закупках товаров, так и Закон о контрактной системе) не позволяет поставщикам делать оферту неограниченному кругу заказчиков, а также «пассивно» участвовать в регламентированных закупках (за исключением случаев закупки у единственного поставщика). Не все поставщики заинтересованы в активном участии, и в результате их конкуренция на рынке регламентированных закупок всегда будет ниже, чем, к примеру на свободном рынке.

Случаи закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) достаточно распространены в практике применения Закона о закупках товаров. Это становится возможным не только по результатам признания конкурентной закупки несостоявшейся, но и непосредственно для выполнения задания ГОЗ. Такой подход представляется обоснованным, поскольку проведение конкурентных закупочных процедур требует достаточно много временных затрат, сопряженных с риском срыва сроков исполнения государственных контрактов и привлечением за это к установленной законом ответственности. Однако нельзя не отметить, что отсутствие конкуренции не позволяет выбрать лучшее предложение на рынке, что может привести к закупке по завышенной стоимости, причем злоупотребление возможно и со стороны заказчика. Все это снижает эффективность регламентированных закупочных процедур.

Следует отметить, что головные исполнители и исполнители, не являющиеся субъектами регулирования Закона о закупках товаров, находятся в более выгодном положении, поскольку вправе самостоятельно формировать политику своей закупочной деятельности. Однако такая формула справедлива исключительно для случаев добросовестных Заказчиков. Как упоминалось выше, нет гарантии, что они не будут злоупотреблять своим правом в корыстных целях и осуществлять закупки по завышенной стоимости. В итоге при реализации принципа компенсации затрат это приведет к увеличению стоимости конечной продукции и неэффективному использованию денежных средств, выделенных на ГОЗ, что не соответствует целям нормативного регулирования.

Таким образом, можно говорить о том, что применение Закона о закупках товаров с точки зрения обеспечения выполнения государственного оборонного заказа представляется не только не эффективным, но и, в некоторых случаях, обременительным.

Однако изменение данного Закона по примеру Закона о контрактной системе не сможет решить все обозначенные проблемы. В этих условиях представляется целесообразным изменение всего порядка закупки товаров, работ, услуг в

рамках исполнения государственных оборонных заказов и установление в самом Федеральном законе «О государственном оборонном заказе» единого порядка их осуществления, независимо от организационно-правовой формы исполнителей и форм их собственности.

Целесообразным будет и размещение таких закупок на специальной торговой площадке. При этом необходимо на законодательном уровне определить круг товаров, работ, услуг, заказы на которые будут размещаться на такой площадке, а также установить единый порядок осуществления закупок. В этих условиях можно будет говорить о единстве регулирования закупок, максимальной концентрации спроса и предложений на одной торговой площадке, справедливых рыночных ценах, экономии на административных процедурах закупок, выводе из коррупционной зоны процесса формирования цены, применении типовых договоров и контрактов, минимальных затрат на их заключение, а также сведения к минимуму возможности злоупотреблений.

Кроме того, специальная торговая площадка сможет заменить и систему санкционирования платежей, которая в настоящее время организована в рамках ГОЗ, и стать новым элементом сопровождения сделок, с помощью которых контролируется движение денежных средств.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. I, ст. 7600.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. I, ст. 4571.

⁴ Официальный сайт «vedomosti.ru» URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/11/27/618561-igor-artemev-rukovoditel-tarifnaya-politika-razvorachivaetsya-180-gradusov#/economics/articles/2015/11/27/618561-igor-artemev-rukovoditel-tarifnaya-politika-razvorachivaetsya-180-gradusov#!%23%2Fboxes%2F140737492525734> (дата обращения: 15.08.2016).

А. А. Дергунов

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

НОРМАТИВНОЕ ОСНОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Нормативным основанием любого вида деятельности, который подлежит упорядочивающему воздействию со стороны государства, являются нормативные правовые акты, указывающие на возможность или необходимость осуществления такой деятельности, а также на порядок достижения её целей и выполнения отдельных задач.

Данные нормативные правовые акты представляют собой систему, включающую в себя как законодательные, так и подзаконные акты. Как известно, система рассматривается как упорядоченная совокупность элементов. Свойство упорядоченности обуславливает наличие взаимосвязей между элементами, позволяющее определить систему не как простой их набор, а как явление более высокого порядка. В

социальных взаимодействиях свойство системности обеспечивает развитие общественных отношений, поддержание необходимого уровня дисциплины и законности. Сказанное характерно и для нормативных правовых актов, регламентирующих государственный контроль и надзор в сфере образования. Одним из признаков системности является иерархическое построение элементов системы, что требует расположения соответствующих актов в определённой последовательности. В рамках настоящей статьи необходимо рассмотреть законодательные акты федерального уровня, поскольку они образуют базис контрольно-надзорной деятельности.

1. Конституция Российской Федерации¹ Являясь нормативным актом высшей юридической силы, Основной Закон не может содержать подробную регламентацию тех или иных общественных отношений. В нём содержатся основы правового регулирования, на которых строится отраслевое законодательство, в том числе законодательство об образовательной деятельности. Контрольно-надзорные отношения в сфере образования конституционно-правовые нормы также непосредственно не регулируют. Однако в ст. 43 Конституции Российской Федерации установлены права и гарантии, соблюдение которых является предметом государственного контроля и надзора (право каждого на образование, на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении; гарантированность общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях; гарантированность получения основного общего образования за счёт установления его обязательности). Кроме того, в Конституции Российской Федерации содержится требование по установлению на федеральном уровне федеральных государственных образовательных стандартов, выполнение которых образовательными организациями также является предметом государственной контрольно-надзорной деятельности.

2. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации»². Данный нормативный правовой акт является определяющим для соответствующей отрасли государственного управления, поскольку устанавливает структуру системы образования и содержит правовые нормы, конкретизирующие содержание основных элементов этой системы. В неё входят федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различного вида, уровня и направленности; организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогические работники, обучающиеся и законные представители несовершеннолетних обучающихся; федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в образовательной отрасли, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы; организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования; объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Как видно из содержания данного перечня, структурными элементами системы образования являются не только субъекты, реализующие какие-либо функции в рамках образовательной отрасли, но и элемент, определяющий направленность, гарантии уровня и качества образования, а также его содержание (образовательные стандарты и программы).

Государственная контрольно-надзорная деятельность сама по себе элементом системы образования не является, однако она выступает в качестве одной из предпосылок эффективного функционирования данной системы. Это связано с тем, что государственная контрольно-надзорная деятельность обеспечивает выполнение образовательными организациями государственных образовательных стандартов. Кроме того, осуществление указанной деятельности либо тождественно предназначению определённого органа, либо является одним из элементов функционального предназначения государственных органов, осуществляющих управление образованием. Речь идёт о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих подобные функции. Отдельные функции государственного контроля и надзора могут выполняться не только государственными органами, но и подведомственными им организациями, что также отражено в норме, определяющей структуру системы образования. В данном случае имеются в виду организации, осуществляющие оценку качества образования.

Непосредственно государственная контрольно-надзорная деятельность в сфере образования урегулирована в ст. 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Вместе с тем весь спектр действий должностных лиц государственных органов по контролю и надзору в образовательной отрасли он не содержит, поскольку соответствующие нормы являются составной частью единого механизма законодательного регулирования защиты прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора).

3. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 3 марта 2016 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³. Подобного рода законодательство в первую очередь призвано обеспечить надлежащую реализацию прав хозяйствующих субъектов посредством недопущения незаконных проверок и установления необходимого баланса между государственными интересами, связанными с недопущением нарушений законодательства данными субъектами, и частными интересами, которые в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности находятся под угрозой ограничения через установление административных барьеров. Вместе с тем данное законодательство распространяется и на иные юридические лица, в том числе и на образовательные организации, поскольку при осуществлении контрольно-надзорной деятельности они испытывают на себе бремя административного воздействия, что связано с необходимостью совершения различных внутриорганизационных действий, подготовкой отчётов и прочей документации. Такое воздействие не должно быть чрезмерным, создающим такую нагрузку, которая препятствует эффективному функционированию данных организаций.

В указанном законодательном акте урегулированы полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного контроля и надзора без их конкретизации по отраслям и сферам государственного управления, порядок организации плановых и внеплановых проверок, их сроков и оформления полученных результатов, а также мер, принимаемых должностными лицами государственных контрольно-надзорных органов в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверок.

Всё это распространяется и на осуществление контрольно-надзорных проверок деятельности образовательных организаций. В то же время согласно п. 27 ч. 4 ст. 1 названного Закона в отношении данной деятельности отдельными федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры. Соответственно, изложенные особенности названы в ст. 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Таким образом, при осуществлении государственной контрольно-надзорной деятельности в образовательной отрасли необходимо применять в комплексе положения обоих названных законов.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.)⁴. К элементам контрольно-надзорной деятельности относится не только проведение всевозможных проверок, но и конкретная реакция государства на негативные показатели деятельности подконтрольных объектов, в том числе образовательных организаций. Если полученные результаты указывают на наличие состава административного правонарушения, то субъекты контрольно-надзорной деятельности возбуждают дело об административном правонарушении, что в первую очередь связано с составлением протоколов об административных правонарушениях. В КоАП РФ имеется ряд составов административных правонарушений в сфере образовательной деятельности, что позволяет средствами административного наказания обеспечить установленный порядок образовательной деятельности.

Таким образом, на федеральном уровне имеется комплекс законодательных актов, определяющих основы контрольно-надзорной деятельности в образовательной отрасли, что не исключает возможности их дальнейшего усовершенствования.

¹ Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4292.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4287.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 28, ст. 4558.

И. Н. Дехтярь

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

ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ОСНОВАНИЯ ВЫНЕСЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

С целью пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и ущемлению интересов других лиц в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов

неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган вправе выдавать обязательные для исполнения предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Основанием вынесения предупреждения является выявление признаков нарушения антимонопольного законодательства, а именно п. 3, 5, 6 и 8 ч. 1 ст. 10, ст. 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)¹. При этом антимонопольный орган не вправе принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства без вынесения предупреждения и до завершения срока его исполнения адресатом предупреждения.

Однако действующее законодательство не содержит определения признаков нарушения антимонопольного законодательства. Включение статьи 39.1, регламентирующей порядок выдачи предупреждения в главу 9 Закона о защите конкуренции «Рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства», позволяет говорить о том, что основания для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства и для выдачи предупреждения являются идентичными². Данный вывод подтверждается также тем, что выдача предупреждения нередко предшествует возбуждению соответствующего дела. Наличие признаков соответствующих нарушений устанавливается в результате поступления материалов, рассмотрения заявлений хозяйствующих субъектов, проведения антимонопольным органом проверок, рассмотрения иного дела, по запросу сведений, из открытых источников. Таким образом, антимонопольный орган и в случае выдачи предупреждения, и в случае возбуждения дела обязан выявить наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Для выяснения правовой природы признаков нарушения антимонопольного законодательства необходимо обратиться к понятию правонарушения как деяния. Правонарушение всегда отличается набором юридических признаков. Выделяются следующие признаки, являющиеся обязательными и достаточными для любого из видов правонарушений, какие бы нормы права оно не нарушало: 1) это определенное деяние, находящееся под постоянным контролем сознания и воли человека; 2) противоправность как нарушение объективного и субъективного права; 3) вина правонарушителя; 4) общественный вред как совокупность отрицательных последствий правонарушения³. В юридической литературе нарушение антимонопольного законодательства определяется как виновное противоправное деяние, влекущее юридическую ответственность⁴.

Однако не каждое деяние, даже если оно содержит все признаки правонарушения — противоправность, виновность и наказуемость, является нарушением антимонопольного законодательства. Дело в том, что в конкретном деянии может отсутствовать состав нарушения антимонопольного законодательства, что исключает привлечение к юридической ответственности лица, его совершившего. Понимание состава нарушения антимонопольного законодательства важно с позиции обеспечения законности при привлечении лица к ответственности. В связи с этим следует отличать признаки нарушения антимонопольного законодательства от элементов и признаков состава нарушения антимонопольного законодательства.

В теории права состав правонарушения определяется как совокупность обязательных признаков, относящихся к объекту и объективной стороне деяния, субъекту и субъективной стороне деяния и характеризующих деяние как правонарушение⁵. Состав правонарушения состоит из четырех элементов:

1) субъект правонарушения, в качестве которого выступает деликтоспособное лицо;
2) объект правонарушения — охраняемые правом общественные отношения и интересы;

3) объективная сторона правонарушения — внешнее проявление поступка, которое выражается в действии или бездействии, представляет общественную опасность или общественный вред. При исследовании объективной стороны правонарушения также анализируют время, место, обстоятельство, способ совершения правонарушения, размер причиненного вреда, причинную связь между причиненным вредом и совершенным деянием;

4) субъективная сторона правонарушения — психическая деятельность лица, связанная с совершением правонарушения. Она характеризуется прежде всего виной.

Наличие состава является единственным основанием для привлечения виновного лица к юридической ответственности. Реальное деяние только тогда считается правонарушением, когда оно содержит все признаки состава; отсутствие хотя бы одного из них означает отсутствие состава в целом.

Согласно законодательным требованиям в предупреждении указываются основания для его выдачи, а также нормы антимонопольного законодательства, нарушенные действиями или бездействием адресата предупреждения⁶. Следует учитывать, что выдача предупреждения не означает, что факт нарушения антимонопольного законодательства установлен. Об этом свидетельствует формулировка ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, согласно которой предупреждение содержит лишь выводы о наличии оснований для его выдачи, которыми выступают признаки нарушения, в то время как из формулировки статьи 41 Закона о защите конкуренции следует, что резолютивная часть решения должна содержать выводы о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) ответчика по делу. Судебная практика подтверждает указанный довод. В соответствии с позицией ВАС РФ, поскольку предупреждение выносится при обнаружении лишь признаков правонарушения, а не его факта, то судебной проверке подлежит факт наличия таких признаков по поступившим в антимонопольный орган информации и документам как основаниям вынесения предупреждения. Факт совершения нарушения устанавливается при производстве по делу в случае его возбуждения⁷. Однако предупреждение антимонопольного органа является превентивной мерой реагирования и нередко выносится до возбуждения производства по делу.

Таким образом, для вынесения предупреждения не требуется установление наличия всех признаков состава нарушения антимонопольного законодательства. Факт нарушения, а значит и его состав, устанавливается в ходе производства по делу, путем исследования фактических и иных обстоятельств дела, проведения анализа состояния конкуренции, проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, а также изучения всей совокупности имеющихся в распоряжении антимонопольного органа доказательств. Из этого можно сделать вывод, что предупреждение не означает исследования всех обстоятельств дела, а определяет, что антимонопольный орган предполагает наличие в действиях адресата признаков нарушения закона. Поэтому предупреждение, в отличие от решения,

не определяет меру ответственности и в случае его невыполнения служит лишь основанием для возбуждения дела о соответствующем нарушении.

В одном из рассмотренных дел суд указал, что достаточными признаками нарушения антимонопольного законодательства, на основании которых выдано предупреждение, является признание общества занимающим доминирующее положение на товарном рынке и факт направления контрагентам дополнительных соглашений к договорам энергоснабжения, содержащим условия, отличные от предусмотренных федеральным законом⁸. В указанном случае антимонопольный орган счел установленным наличие деяния, являющегося запрещенным Законом о защите конкуренции, то есть противоправного, которое может повлечь отрицательные последствия в виде общественного вреда. Следовательно, антимонопольным органом были установлены основные признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Подводя итог, можно сделать вывод, что разграничение признаков нарушения антимонопольного законодательства как основания для выдачи предупреждения и признаков состава соответствующего деяния имеет значение для обеспечения оперативности разбирательства, пресечения нарушений закона без необходимости возбуждения дела.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

² См.: *Потеева А.В.* Предупреждение антимонопольного органа: проблемы правоприменения // Конкуренция и право. 2013. № 6. С. 11.

³ См.: *Крохина Ю.А.* Об административном правонарушении в сфере антимонопольного регулирования // Пространство закона: электронный научный журнал. 2013. Выпуск № 1. [Электронный ресурс]. URL: <http://law-journal.info/2013/02/002/> (дата обращения: 26.08.2016).

⁴ См.: *Тотьев К.Ю.* Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции): Учебник. М., 2000. С. 250.

⁵ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 208.

⁶ См.: Приказ ФАС РФ от 22 января 2016 г. № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействии), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства» // БНА. 2016. № 22.

⁷ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 15 апреля 2014 г. № 18403/13 по делу А43-26473/2012 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 10.

⁸ См.: Решение Арбитражного суда Челябинской области от 4 марта 2016 г. по делу № А76-31628/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

М.А. Захарова

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

ОСОБЕННОСТИ КОМПЕТЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, выполняющие функции государственного управления, характеризуются всеми признаками, присущими органам исполнительной власти, включая признаки их компетенции.

Вместе с тем необходимо выделить некоторые особенности компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

1. Она не имеет самостоятельного значения, поскольку производна от компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти, изложенной в положении о нём. Ввиду такой производности в структуру компетенции территориальных органов входят те же самые элементы: цели и задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности. Территориальный орган соответственно не может наделяться компетенцией, отличной от компетенции федерального органа исполнительной власти, в систему которого он входит.

2. Она ограничена по отношению к компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти, так как территориальные органы не вправе осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, поскольку иное влекло бы неоправданное расширение пределов нормотворчества федеральных органов исполнительной власти и возможное наличие коллизий между нормативными актами.

В то же время для решения отдельных внутриорганизационных вопросов, то есть тех вопросов, которые непосредственно не затрагивают область внешне-правленческой компетенции — компетенции по решению вопросов соответствующей отрасли или сферы государственного управления, территориальные органы принимают правовые акты, рассчитанные на неоднократное применение, в частности акты, регулирующие деятельность коллегий соответствующих территориальных органов.

3. Компетенция территориального органа федерального органа государственного управления не может распространяться на всю территорию Российской Федерации. Пространственные пределы её реализации ограничены определённой частью территории государства — федеральным округом, иными функционально-территориальными единицами, субъектом Российской Федерации, административно-территориальной единицей субъекта Российской Федерации.

Важность указанного признака компетенции территориальных органов федеральных органов государственного управления определяется целью их создания и предназначением. Созданием территориальных органов соответствующий федеральный орган исполнительной власти стремится приблизить реализацию своих публично-властных полномочий к определённым объектам государственного управления, к населению соответствующей территории¹.

4. Территориальные органы создаются как организационное средство реализации компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти в части функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. Это обусловлено тем, что чаще всего федеральный орган исполнительной власти силами своего центрального аппарата не способен реализовать подобные функции, поскольку требуется непосредственная работа на местах.

В случае установления иерархически многозвенной организации территориальных органов в системе конкретного федерального органа исполнительной власти низшие звенья также создаются для обеспечения реализации компетенции высшего территориального органа. При этом территориальные органы низшего

звена реализуют основной объём полномочий по осуществлению контрольно-надзорной деятельности и предоставлению государственных услуг.

5. В иерархически усложнённых моделях построения системы территориальных органов компетенция вышестоящих звеньев характеризуется не только возможностью осуществлять профильные функции и связанные с ними полномочия, но и наличием внутрисистемных контрольных полномочий по осуществлению проверок деятельности нижестоящих территориальных звеньев.

В частности, согласно п. 3 Типового положения о межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по федеральному округу² для данной разновидности территориальных органов ФНС России характерно выполнение как профильных полномочий (проведение проверок правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджетную систему Российской Федерации обязательных платежей, соблюдения валютного законодательства Российской Федерации), так и полномочий, связанных с внутрисистемным контролем (проведение по поручению ФНС России проверок эффективности работы территориальных органов ФНС России по соблюдению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, обеспечению правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а также осуществление в пределах своей компетенции финансового контроля над деятельностью территориальных органов, организаций, находящихся в ведении ФНС России, на территории субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ).

6. Функциональный элемент компетенции территориальных органов остаётся неизменным при упразднении соответствующего федерального органа исполнительной власти. С одной стороны, если нет органа, то не может быть и компетенции. Но с другой — упразднение федерального органа исполнительной власти влечёт передачу функций и полномочий иному органу, в котором должна быть организована работа по реализации соответствующих функций с дополнением компетенции существующих территориальных органов или созданием специализированных территориальных органов для их осуществления. В этих целях в федеральных законах, устанавливающих компетенцию каких-либо федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в той или иной отрасли или сфере государственного управления, не определяется точное наименование федерального органа.

Например, в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³ используется формулировка «федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции и его территориальные органы» и устанавливается их компетенция. Упразднение существовавшей ранее Федеральной миграционной службы на эту формулировку никак не повлияло. Её изменения и не требуется, поскольку она носит универсальный характер, и на основе содержащихся в Законе положений теперь определяется компетенция в сфере миграции МВД России и его территориальных органов. Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»⁴ Министерству внутренних дел Российской Федерации были переданы функции и полномочия упразднённой Федеральной миграционной службы с созданием в структуре центрального аппарата МВД России Главного управления по вопросам

миграции. Последнее в свою очередь осуществляет организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России по вопросам миграции, заслушивает отчёты руководителей их подразделений по вопросам миграции⁵.

Таким образом, компетенция территориальных органов основана на сфере должного, то есть их следует создавать и наделять определёнными полномочиями в каждом случае, когда это необходимо для достижения целей государственного управления на местах. Передача функций и полномочий другому федеральному органу исполнительной власти говорит лишь о выполнении процедур, направленных на совершенствование организации государственного управления в той или иной отрасли или сфере, но эти функции по-прежнему будут выполняться, хотя и в ином формате и иными территориальными органами.

7. Компетенция территориальных органов может подлежать изменению даже в случае неизменности функций и полномочий соответствующего федерального органа исполнительной власти:

а) при упразднении вышестоящих территориальных органов их компетенция передаётся нижестоящим территориальным звеньям, статус которых как нижестоящих прекращается, и они сами могут стать высшим иерархическим звеном для территориальных органов более низкого уровня. Возможен вариант передачи полномочий от упраздняемого территориального органа отдельным нижестоящим звеньям, которые приобретают статус *primus inter pares* в отношениях с другими территориальными органами. Например, главные управления Минюста по отдельным субъектам Российской Федерации имеют координационные полномочия по отношению к управлениям Минюста России в других субъектах Российской Федерации в пределах одного федерального округа;

б) при упразднении нижестоящих территориальных звеньев их компетенция передаётся вышестоящим;

в) при расширении или, наоборот, сужении географической сферы деятельности территориальных органов с одновременным упразднением их прежней организации и созданием новой компетенция вновь созданных территориальных органов подлежит приведению в соответствие с новой географической организацией их деятельности.

¹ См.: Чиркова А. А. Понятие территориального органа государственной власти // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 6. С. 185.

² Утв. Приказом Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н (в ред. от 3 июля 2015 г.) «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // Российская газета. 2014. 17 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2015. 27 июля.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032; 2016. № 27, ст. 4238.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071.

⁵ См.: п. 13.10, 13.11 Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

А. В. Колязина

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

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Общественные отношения, складывающиеся в сфере жилищно-коммунального хозяйства, охраняются нормами различной отраслевой принадлежности. Законодатель предполагает за нарушение соответствующих норм возможность привлечения к различным видам юридической ответственности, включая уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную. При этом возбуждение дел об административных правонарушениях и применение карательных санкций по результатам рассмотрения соответствующих дел традиционно считается одним из элементов механизма государственной контрольно-надзорной деятельности. Её содержание составляет проведение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации проверочных мероприятий в отношении физических лиц (как обычных граждан, так и тех, кто имеет статус должностных лиц) и организаций, не находящихся в организационно-иерархической связи с проверяющими, в целях установления соответствия их поведения (деятельности) нормативно установленным требованиям.

В административно-правовой литературе государственная контрольно-надзорная деятельность рассматривается в качестве особого организационно-правового способа обеспечения законности и дисциплины в системе государственного управления, который состоит в осуществлении государственными органами исполнительной власти специфических узкоспециализированных исполнительных, контрольных, разрешительных, регулирующих и иных функций в установленной сфере ведения¹. Органы, осуществляющие данный вид деятельности, именуются контрольно-надзорными.

В случае выявления в ходе проведения проверочных мероприятий данных, указывающих на наличие события и состава административного правонарушения, должностными лицами государственных контрольно-надзорных органов применяются меры административного пресечения, обеспечения производства об административных правонарушениях, составляются протоколы об административных правонарушениях. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.)² законодателем предусмотрены соответствующие составы, при наличии которых виновным субъектам назначается административное наказание. В то же время, если рассмотрение дела подведомственно судье, применение им карательных санкций не является контрольно-надзорной деятельностью. Наделение судей подобной компетенцией вытекает из конституционных положений, по смыслу которых при ограничении определённых прав граждан и организаций надлежит исходить из принципа недопустимости необоснованного их умаления, что может гарантировать только суд.

Вместе с тем при установлении в нормах о предметной подведомственности дел об административных правонарушениях (гл. 23 КоАП РФ) права органов исполнительной власти рассматривать соответствующие дела и назначать административные наказания они соответственно, реализуют полный цикл контрольно-надзорной деятельности. Элемент контроля в контрольно-надзорной деятельности составляют применение мер административного пресечения, возбуждение дел об административных правонарушениях, а также назначение административных наказаний, чем дополняется реализация чисто надзорных функций по осуществлению проверок и выявлению правонарушений.

Осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства на федеральном уровне отчасти входит в сферу компетенции Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, поскольку предоставляемые гражданам-потребителям жилищно-коммунальные услуги должны соответствовать установленным требованиям по качеству и санитарно-эпидемиологическим нормативам. На уровне субъектов Российской Федерации в данной сфере отношений контрольно-надзорную деятельность осуществляют органы исполнительной власти, имеющие, как правило, организационно-правовую форму инспекций (например, Государственная жилищная инспекция Саратовской области). Административно-юрисдикционные полномочия названных органов в жилищно-коммунальной сфере не ограничены составлением протоколов об административных правонарушениях. Несмотря на установление по ряду составов административных правонарушений судебной подведомственности (в частности, по ст. 7.19 КоАП РФ — самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа), названные субъекты исполнительной власти также уполномочены применять меры административной ответственности. Так, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный жилищный надзор, уполномочены рассматривать дела о таких деяниях, как нарушение правил пользования жилыми помещениями (ст. 7.21 КоАП РФ), нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и жилых помещений (ст. 7.22 КоАП РФ), нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.23 КоАП РФ).

Как видно, административно-юрисдикционными полномочиями в данной сфере наделены как федеральные, так и региональные органы исполнительной власти. Полномочия Роспотребнадзора в данной сфере обусловлены тем, что санитарно-эпидемиологические правила, в том числе и в сфере предоставления услуг жилищно-коммунального комплекса, установлены на федеральном уровне. Соответственно, контроль и надзор за их соблюдением должен осуществлять федеральный орган исполнительной власти с привлечением к административной ответственности по КоАП РФ. Применительно к региональным органам государственного жилищного надзора следует отметить, что такой надзор (а также регулирование отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, осуществления лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами) согласно п. 61 ч. 2 ст. 28.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской

Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации. Следовательно, устанавливая административную ответственность в КоАП РФ по соответствующим составам административных правонарушений, законодатель должен руководствоваться положениями данного Закона при решении вопроса об определении субъектов исполнительной власти, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях.

Необходимо иметь в виду, что установление санитарно-эпидемиологических правил при оказании услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, правил в сфере эксплуатации жилого фонда осуществляется на федеральном уровне, что требует установления административной ответственности за их нарушение в федеральном административно-деликтном законодательстве. Данное требование урегулировано в п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, где сказано, что установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, отнесено к предметам ведения федерального законодателя. В ряде случаев региональными законодателями не предпринимается попыток вторжения в данную сферу законодательного регулирования. Так, в Законе Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО (в ред. от 1 февраля 2016 г.) «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»⁴ отсутствует специальная глава, которая могла бы содержать соответствующие составы административных правонарушений, нет подобных составов и в других главах, не урегулированы административно-юрисдикционные полномочия Государственной жилищной инспекции Саратовской области.

В то же время в других субъектах Российской Федерации имеются примеры законодательного регулирования подобных отношений. Например, в законе Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ (в ред. от 31 мая 2016 г.) «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»⁵ в отдельной главе содержится группа составов административных правонарушений в области жилищно-коммунального хозяйства. Наличие аналогичных составов характерно и для законодательства других субъектов Российской Федерации. При этом данные составы фактически предполагают применение административной ответственности за нарушения федеральных правил. Данный факт неоднократно устанавливался судебными инстанциями, проверявшими законность отдельных положений регионального законодательства.

Таким образом, законодательная регламентация различных аспектов установления административной ответственности за нарушения жилищно-коммунальных правил относится к актуальным вопросам административно-правовой теории, требующим научного исследования.

¹ См.: Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право: учебник для бакалавров. М., 2014. С. 210.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 28, ст. 4558.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4231.

⁴ Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 17; 2016. № 2.

⁵ Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2003. № 9; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 2016. 31 мая.

К. С. Кротов

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

ПОНЯТИЕ И ОЦЕНКА АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Процесс функционирования государства, перешедшего к рыночной экономике от планово-административной, чрезвычайно интересен с точки зрения юридической науки. И непрерывное развитие законодательства в современной России ставит в этой связи множество актуальных вопросов, среди которых особенно хочется выделить вопрос понятия и предназначения антимонопольного законодательства.

Государственным органом, реализующим политику Российской Федерации в обозначенной сфере, является Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (далее — ФАС РФ). К фундаментальным целям данной организации относятся:

— Благоприятная конкурентная среда в сферах деятельности хозяйствующих субъектов, не являющихся естественными монополиями;

— Равный доступ к товарам (работам, услугам) естественных монополий, и развитие конкуренции в потенциально конкурентных видах их деятельности;

— Прекращение антиконкурентного вмешательства органов власти в функционирование рынков, высокая эффективность бюджетных расходов при размещении государственного и муниципального заказа;

— Эффективная реализация государственной политики в области контроля иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства¹.

В области проведения государственной политики развития конкуренции функции и полномочия ФАС России определены Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — закон о конкуренции). ФАС России осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных и финансовых рынках, а также за соблюдением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства. Также ФАС России выполняет контроль над деятельностью естественных монополий, эта работа направлена на обеспечение равного доступа к товарам и услугам, которые они производят, а также на развитие конкуренции в тех сегментах, где она возможна. Антимонопольная служба стремится к повышению прозрачности работы естественных монополий, росту эффективности их инвестиционных программ, одновременно создавая условия для роста объемов товаров и услуг, производимых независимыми поставщиками в потенциально конкурентных видах деятельности².

Правовой основой для выполнения всех этих задач служит антимонопольное законодательство — сфера для российской юриспруденции относительно новая, однако весьма динамичная и интересная для теории административного права, так как реформирование отношений собственности в конце 90-х годов XX в. привело к необходимости существенного реформирования 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. Баринов, «антимонопольное законодательство является одной из форм государственного регулирования экономики»³.

Антимонопольным законодательством принято именовать совокупность международных договоров Российской Федерации, Закона о защите конкуренции, норм КоАП РФ, норм законов об отдельных отраслях экономики, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных актов Федеральной антимонопольной службы, которые связаны с защитой конкуренции, с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции⁴.

Согласно статье 2 Закона о конкуренции «антимонопольное законодательство Российской Федерации (далее — антимонопольное законодательство) основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов...»⁵.

Интересен термин «антимонопольное законодательство»: буквальное его толкование может вызвать ряд вопросов. Однако цели такого законодательства весьма обширны и не ограничиваются сдерживанием монополий, которое, в свою очередь, должно отвечать интересам государства, рынка и потребителей. Не случайно К. Ю. Тотьев писал, что «на первый взгляд, нецелесообразно рассматривать монополии под эгидой конкурентного права. Однако, несмотря на характер, прямо противоположный конкуренции, в рамках конкурентного права данные проблемы рассматриваются по следующим причинам:

- 1) нередко монополии «вырастают» из конкуренции и поэтому тесно с ней связаны;
- 2) монополии представляют собой антипод конкуренции и в этом смысле носят исключительный характер;
- 3) в объективно существующих монопольных сферах государство обязано предусмотреть специальное регулирование, компенсирующее отсутствие конкуренции и обеспечивающее защиту прав и интересов хозяйствующих субъектов и потребителей в таких особых отраслях экономики;
- 4) незаконные монополии должны подвергаться реорганизации на основе антимонопольного законодательства»⁶.

Представляется верным, что недобросовестно конкурирующий хозяйствующий субъект, в конце концов станет монополистом, если не подвергнется сдерживающей силе антимонопольного регулирования со стороны государства. Каждый предприниматель в той или иной степени стремится к растущей прибыли, к расширению и развитию, так как на законодательном уровне для этого имеются все условия, а влияние социокультурных факторов только способствует этому. Злоупотребление же свободой предпринимательства приводит к монополии и именно в этой связи термины «антимонопольное законодательство» и «антимонопольные органы» представляются обоснованными, неразрывная связь со сферой защиты конкуренции — логичной. В этой связи представляется излишне радикальной, несмотря на интересную аргументацию, позиция В. В. Новикова, который выдвигает тезис о том, что «на самом деле свободный рынок и антимонопольное законодательство — не связанные понятия: выбор одного означает исключение другого»⁷. Даже принимая во внимание большую доктринальную значимость теорий о саморегуляции рынка, представляется верным говорить о необходимости сдерживающего

влияния государства по отношению к свободным экономическим отношениям — в противном случае, как уже говорилось выше, неограниченная потребность предпринимателя в получении прибыли может по своей сути стать неограниченным потоком правонарушений, который приведет к состоянию незаконной монополии, неприемлемой ни для государства, ни для потребителей.

Таким образом, представляется верным говорить об антимонопольном законодательстве, как о неотъемлемой части правовой системы современной России. Как известно, «свобода одного заканчивается там, где начинается свобода другого». Считаем вполне обоснованным спроецировать данную идею и на предпринимательскую среду, где злоупотребление свободой выглядит опасным как для хозяйствующих субъектов, так и для потребителей. Такие блага, как открытый рынок, как свободная конкуренция являются непреходящими ценностями и общепризнанными условиями прогресса в общественном развитии. Становление и поддержание такого блага — сложная, комплексная задача, при решении которой необходим системный подход, учитывающий не только экономические и юридические, но и морально-нравственные аспекты проблемы. Так, Г. Ф. Шершеневич писал, что «предприниматели защищаются не во имя добрых нравов, на которые часто ссылаются, потому что обычная конкуренция предприятий, происходящая ежедневно на наших глазах, соединяющаяся с тяжелыми сценами торжества победителя над разоренным противником, не признается противной нравственности в современном обществе. Защита выступает на сцену тогда, когда борьба выходит за пределы состязания одними экономическими силами, когда один из противников, обыкновенно экономически слабейший, прибегает к приемам борьбы, не устранимым экономической силой»⁸. Задача государства в этой связи — создать условия для развития экономики, в которых исключительно добросовестное ведение торговли — единственно верный и экономически выгодный вариант поведения. Именно этому и призвано способствовать антимонопольное законодательство.

¹ Федеральная антимонопольная служба: [сайт] // URL: <http://fas.gov.ru/about/mission.html> (дата обращения: 27.08.2016).

² Федеральная антимонопольная служба: [сайт] // URL: <http://fas.gov.ru/activity/antimonopoly-regulation/> (дата обращения: 27.08.2016).

³ *Баринов Н. А., Орлова М. Ю.* Антимонопольное законодательство РФ (вопросы теории и практики). Волгоград, 2001. С. 22.

⁴ Конкурентное право России: учебник / под ред. И. Ю. Артемьева, С. А. Пузыревского, А. Г. Сушкевич. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 35.

⁵ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О защите конкуренции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

⁶ *Тотьев К. Ю.* Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции). Учебник. М., 2000. С. 74.

⁷ *Новиков В. В.* Что такое антимонопольное законодательство и как оно борется против конкуренции // Экономическая теория преступлений и наказаний. № 6. Экономическая теория права. URL: <http://corruption.rsu.ru/magazine/6/n6-14.html> (дата обращения: 27.08.2016).

⁸ *Шершеневич Г. Ф.* Курс торгового права. Т. II. М., 2003. С. 105.

А. С. Мурашкина

аспирант кафедры административного и финансового права
Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

РЕАЛИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА РОТАЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»¹ (далее — Федеральный закон № 395-ФЗ) Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (далее — Закон № 79-ФЗ) был дополнен новой статьей 60.1 «Ротация гражданских служащих».

Согласно части 10 статьи 60.1 Закона № 79-ФЗ перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В то же время нормативно-правовое регулирование вопросов ротации в различных субъектах Российской Федерации неодинаково.

В частности, нормы о ротации служащих содержатся в законах о государственной гражданской службе таких субъектов Российской Федерации, как Костромская область (от 3 мая 2005 г. № 272-ЗКО), Ивановская область (от 6 апреля 2005 г. № 69-ОЗ), Республика Татарстан (от 16 января 2003 г. № 3-ЗРТ), города федерального значения Санкт-Петербург (от 1 июля 2005 г. № 399-39) и Москва (от 26 января 2005 г. № 3), Московская область (от 1 июня 2016 г. № 39/2005-ОЗ), Чеченская Республика (от 6 октября 2006 г. № 29-РЗ), Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (от 31 декабря 2004 г. № 97-оз), Республика Адыгея (от 4 августа 2005 г. № 352), Республика Крым (от 29 мая 2014 г. № 7-ЗРК), город федерального значения Севастополь (от 3 июня 2014 г. № 23-ЗС)³.

При этом в указанных законах города Москвы и Чеченской Республики ротация упоминается лишь единожды — как одно из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы (п. 3 ч. 2 ст. 49 Закона города Москвы, п. 3 ч. 2 ст. 46 Закона Чеченской Республики).

В соответствующем Законе Ивановской области помимо этого также указаны субъект, уполномоченный утверждать перечень должностей гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Ивановской области, подлежащих ротации, и соответствующий план проведения ротации, а также категории должностей, подлежащих включению в указанный перечень (ст. 6). Более конкретных положений относительно механизма проведения ротации данный Закон не содержит.

В связи с этим необходимо отметить, что в ноябре 2015 г. в процессе мониторинга законодательства прокуратура Ивановской области направила Губернатору Ивановской области предложение о принятии в соответствии с Законом № 79-ФЗ нормативных правовых актов, устанавливающих перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, и

план проведения ротации гражданских служащих⁴. Однако данные акты к настоящему моменту не приняты.

Перечни должностей гражданской службы субъектов Российской Федерации, по которым предусматривается ротация, утверждены лишь в шести из вышеперечисленных субъектов Российской Федерации: Костромская область, Республика Татарстан, Ленинградская область, Московская область, Чеченская Республика, Ханты-мансийский автономный округ — Югра.

При этом законодательство некоторых субъектов Российской Федерации не содержит ни отдельных норм о ротации, ни специальных актов, устанавливающих механизм проведения ротации в данном субъекте Российской Федерации (например, Еврейская автономная область).

Рассмотрим судебную практику по делам об оспаривании тех или иных положений актов субъектов Российской Федерации о ротации.

И. о. прокурора Хабаровского края выявил в постановлении Правительства Хабаровского края от 24 декабря 2012 г. № 460-пр «Об утверждении Плана проведения ротации государственных гражданских служащих Хабаровского края»⁵ (далее — Постановление № 460-пр) ряд противоречий федеральному законодательству, которые, по его мнению, не могут в полной мере обеспечить предотвращение коррупционных направлений в рассматриваемой сфере⁶.

Так, План, утвержденный Постановлением № 460-пр, предусматривает ротацию государственных гражданских служащих Хабаровского края не во всех, а лишь в отдельных органах исполнительной власти края, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, что не соответствует п. 3 ст. 4 Закона № 79-ФЗ, ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ)⁷, а также ч. 2 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ.

Суд признал заявление прокурора Хабаровского края не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 26-П⁸, федеральный законодатель, вводя в правовое регулирование государственной гражданской службы общие для Российской Федерации и субъектов Российской Федерации правовые нормы, должен оставлять субъектам Российской Федерации пространство для собственного правового регулирования, которое находится вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в котором субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Установленные нормами ч. 2 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ положения о ротации лиц, замещающих должности категории «руководители», наделенных контрольными и надзорными полномочиями, относятся только к территориальным органам федеральных органов власти.

При этом Закон № 79-ФЗ не ограничил право субъекта Российской Федерации на определение должностей, подлежащих включению в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, и не установил, что такой перечень формируется с учетом соответствующего перечня должностей федеральной государственной службы.

Между тем из содержания Плана проведения ротации государственных гражданских служащих Хабаровского края, утвержденного Постановлением № 460-пр, следует, что в него включены должности гражданской службы, включенные в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, относящиеся к категории «руководители», наделенные контрольными и надзорными полномочиями.

При таком положении суд пришел к выводу, что Постановление № 460-пр принято Правительством Хабаровского края в рамках компетенции, установленной федеральным законодателем при соблюдении принципа единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающего единый подход к ее организации, в том числе с соблюдением принципа формирования перечня должностей государственной службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих категории «руководителей», осуществляющих контрольные и надзорные функции (статья 2 Закона № 58-ФЗ⁹, часть 2 статьи 60.1 Закона № 79-ФЗ).

Кроме того, из Перечня должностей государственной гражданской службы Хабаровского края, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Хабаровского края, утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 24 декабря 2012 г. № 458-пр «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Хабаровского края, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Хабаровского края» (далее — Постановление № 458-пр)¹⁰, следует, что Хабаровским краем осуществлена ротация в органах исполнительной власти Хабаровского края. Эти органы не имеют своих территориальных органов, поэтому ротация в порядке, определенном для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в них осуществлена быть не может.

Ссылки прокурора края на то, что в отдельных органах исполнительной власти Хабаровского края имеются не учтенные в перечне должности государственной гражданской службы Хабаровского края категории «руководители», осуществляющие контрольные и надзорные функции, не свидетельствуют о незаконности оспариваемой правовой нормы, поскольку неполнота нормативного правового акта не может служить основанием для признания его недействующим.

Таким образом, суд не усмотрел несоответствия Постановления № 458-пр требованиям п. 3 ст. 4 Закона № 79-ФЗ.

На основании изложенного можно сделать вывод, что институт ротации на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации является динамично развивающимся. Вместе с тем его становление сопряжено с определенными трудностями и проблемами. Решению данных проблем способствует в том числе судебная практика, формирующаяся в процессе обжалования принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов. Полагаем также, что развитию института ротации в субъектах Российской Федерации может способствовать взаимодействие между органами власти различных субъектов Российской Федерации в целях обмена опытом и выработки единых подходов к правовому регулированию рассматриваемой сферы общественных отношений.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7337.

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

³ СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

⁴ Прокуратура Ивановской области информирует о правотворческой работе прокуратуры в 2015 году [Электронный ресурс] // Прокуратура Ивановской области [Официальный сайт]. URL: <http://prokuratura.ivanovo.ru/> (дата обращения: 28.08.2016).

⁵ СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

⁶ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 августа 2013 г. № 58-АПГ13–7 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Парламентская газ. 2003. 31 мая.

⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 1.

⁹ Парламентская газ. 2003. 31 мая.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

А. М. Новак

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

О КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НАГРАДНОГО ДЕЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Наградная система является важной частью государственной общественной жизни регионов Российской Федерации и страны в целом. В награде и той заслуге, за которую она дается, выражается мировоззрение общества, его идеалы, ценности и целевые ориентации. Наградная политика, выраженная в конкретной деятельности уполномоченных органов представляет собой составную часть политики государства, направлением которой выступает социально-экономическое развитие страны, и субъектов, повышение уровня жизни населения. Как известно, в майских указах Президента Российской Федерации были определены основные показатели результативности, к которым должны стремиться и руководители, и специалисты каждый в своей отрасли, являющиеся одновременно целями и приоритетами государственной политики¹. Вместе с тем существующий в настоящее время подход к награждению не в полной мере отвечает современным требованиям к объективности поощрения граждан и испытывает острую потребность в совершенствовании.

Несмотря на наличие обширной нормативно-правовой базы, призванной регулировать отношения в сфере поощрения и награждения, в Российской Федерации и ее субъектах сохраняется ряд проблем, которые требуют своего разрешения. Для российского законодательства в рассматриваемом аспекте характерно наличие существенных противоречий (в отдельных частях наградной процесс носит хаотичный характер, отсутствуют механизмы и критерии оценки заслуг награждаемых и другие), что позволяет говорить о необходимости создания единого четко систематизированного правового акта.

Вопросы, связанные с награждением и поощрением, следует рассматривать как составную часть политики государства, которая направлена на социально-экономическое развитие страны и повышение уровня жизни населения, поэтому весьма необходима всесторонняя научно обоснованная структуризация законодательства

и другого нормативно-правового материала в этой области, переработка ранее действующих законов и иных нормативно-правовых актов, системное внесение в них существенных изменений.

Эффективность того или иного процесса при реализации проявляется только при наличии системного последовательного подхода, который выявляет закономерности и связь для их использования, вырабатывает принципы, обосновывающие деятельность, в свою очередь, придавая этому процессу управляемый характер. С помощью концепции предлагаемого федерального закона, нормы которого будут направлены на регулирование деятельности в наградной области, будет возможно определить стратегию последующих действий.

Указанная концепция должна быть представлять собой единый, непротиворечивый и комплексный законодательный акт, в котором объединены нормы различных отраслей права (в том числе конституционного, административного, гражданского, финансового, информационного), конкретизирующие организационные, имущественные, финансовые и прочие правоотношения, складывающиеся в процессе и в результате осуществления наградной деятельности, что позволит впоследствии рассмотреть вопросы оформления данного юридического направления в качестве подотрасли права.

Концепция предлагаемого к разработке Федерального закона «О правовом регулировании наградного дела в Российской Федерации» должна предусматривать подготовку и включение новых норм, которые придадут качественно иной характер и новому закону, и процессу правового регулирования в области наградного дела. Например, представляется необходимым ввести и законодательно закрепить понятие награды, виды, регламент и принципы их учреждения, гарантии, права и преимущества, награжденных лиц, четко установить стадии наградного производства и сроки исполнения составляющих его процедур.

В данном аспекте следует отметить, что работа над концепцией, а затем и над текстом закона, потребует разрешить еще множество проблем, связанных с терминологией и понятиями, предполагаемыми к использованию в данном нормативно-правовом акте. Так, к примеру, употребление понятия «наградное дело»², на наш взгляд, вполне правомерно и целесообразно, несмотря на то, что в научной литературе и законодательстве отсутствует общепринятый термин для обозначения области установления и применения наград. Такое словосочетание чаще понимается как совокупность документов и иных материалов, собираемых для представления лица к награде. Разработка дефиниции «наградное дело» призвана четко определить сферу установления и применения наград и отразить комплексный характер правового регулирования предлагаемого к разработке Федерального закона «О правовом регулировании наградного дела в Российской Федерации».

Также при разработке положений следует предусмотреть включение ряда принципов, к которым следует отнести:

— принцип вознаграждения за конкретные заслуги (так как всё чаще стали встречаться случаи, когда наградные документы лиц, представленных к награде, только на треть соответствуют требованиям в части отражения конкретных заслуг награждаемых, что требует разработки более точных критериев оценки. Критериями оценки может являться личный вклад каждого работника и руководителя в развитие своего предприятия, организации, а следовательно, конкретной отрасли и сферы деятельности, а также личный вклад каждого руководителя, органа

исполнительной власти, органа местного самоуправления субъекта в реализацию государственной политики, в том числе успешное осуществление показателей, установленных указами Президента Российской Федерации для соответствующих сфер деятельности);

— принцип последовательности применения (награждения) поощрения (то есть установление порядка, при котором сначала следует поощрять работников наградами первого порядка (благодарности, премии, почетные звания и т.п.) на уровне предприятий и организаций, где они работают, стимулируя на достижение более высоких результатов в деятельности);

— принцип соответствия степени заслуг виду и характеру награды (необходимо исключить случаи, когда за лучшие показатели следует благодарности, а за более низкие — представление к государственной награде, исключив представление к разным видам наград за одни и те же заслуги);

— принцип соблюдения соотношения награжденных руководителей и рядовых сотрудников (данная проблема требует общей активизации работы по представлению к награждению граждан рабочих специальностей и специалистов, от которых зависит успех всей отрасли в целом. Необходимо установить примерную пропорцию в отношении числа награждаемых по каждой сфере деятельности, и количества руководителей и специалистов, представляемых к награждению, что также будет способствовать положительному результату в разработке других принципов данной сферы).

При разработке положений Федерального закона «О правовом регулировании наградного дела в Российской Федерации» не должны быть забыты положения ныне действующего Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации»³ с внесенными изменениями Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», несущие многие важные установления в содержательном плане.

Федеральный закон «О правовом регулировании наградного дела в Российской Федерации» должен включать в себя большую совокупность взаимосвязанных правовых норм, относящихся к различным отраслям права, но объединенных в целостную логичную систему спецификой сферы их действия и применения в наградном деле. Данный Закон должен состоять из нескольких частей, включающих в себя общие положения и разделы, регламентирующие отдельные (специальные) виды отношений в наградном деле.

Достижение основной цели разработки Федерального закона «О правовом регулировании наградного дела в Российской Федерации» позволит упорядочить наградной процесс, производить объективное награждение с учетом личных заслуг и достижений граждан в конкретной сфере деятельности, что будет влиять на эффективность труда и более высокие достижения, а также даст основание посмотреть на награды не только как на атрибут государственной власти, но и использовать наградную систему как социальный механизм стимулирования деятельности для решения экономических и социальных задач государства.

³ Например: см.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

² См., например: *Трофимов Е.В.* Наградное дело и наградное право в системе правового регулирования // *Юридические исследования*. 2012. № 5. С. 24; *Белоцеркович Д.В.* Административно-правовые гарантии законности и обоснованности применения регионального наградного законодательства // *Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права*. 2016. № 1 (81). С. 134.

³ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 10, ст. 775; 2010. № 37, ст. 4643.

М. М. Нахапетян

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

К ВОПРОСУ О ВИДАХ ОБЪЕКТОВ ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Состояние общественной безопасности напрямую зависит от правового и технического регулирования опасных производств промышленных предприятий и обеспечения трудовой и производственной дисциплины на всех стадиях технологических процессов. Одним из важнейших направлений обеспечения государственной и общественной безопасности является установление режима постоянного государственного контроля функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического, энергетического, гидротехнического комплексов страны, т.е. объектов, представляющих значительную опасность для жизни, здоровья, имущества людей, состояния окружающей природной среды. Обеспечить сохранность этих ценностей позволит установление особых правил обращения с такими объектами. От того, какие производственные и технические устройства отнесены к опасным, фактически зависит, как будет обеспечиваться их безопасность в процессе эксплуатации.

Объектов, от которых исходит повышенная опасность огромное количество и с годами их становится все больше. Это определенные механизмы, устройства, машины, проявляющие в процессе эксплуатации вредоносность, не поддающуюся или не в полной мере поддающуюся контролю человека, создавая тем самым опасность для окружающих. Пребывание обозначенных объектов в статике, само их наличие, вне деятельности субъектов по использованию (эксплуатации) угрозы причинения вреда не создает. Вещь никогда сама по себе не опасна... вредоносность относится не к вещи как таковой, а к деятельности, к системе действий, объекты повышенной опасности признаются таковыми лишь при использовании их человеком, т. е. при осуществлении деятельности, которая в силу этого становится повышенной опасной для окружающих¹.

Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова под объектом понимает все то, что является местом какой-нибудь деятельности, либо предмет, на который направлена чья-нибудь деятельность, чье-нибудь внимание. Объект также трактуется как предприятие или учреждение². В законодательстве и правовой доктрине термин «объект» имеет несколько значений. В данном случае под ним понимается «предприятие, являющееся местом какой-либо деятельности». Термин «повышенная»

означает «увеличенная, выше нормального»³, а категория «опасность» — «угроза чего-нибудь очень плохого»⁴. Следовательно, лексическое значение термина «объект повышенной опасности» будет означать «предприятие, дающее начало увеличению угрозы выше нормального уровня».

Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵ объектами постоянного государственного контроля указывает объекты повышенной опасности, в частности: опасные производственные объекты и гидротехнические сооружения I класса опасности, а также отдельные объекты использования атомной энергии.

Природа названных объектов выражается в их противостоянии безопасности ценностям человека, общества и государства. В процессе деятельности они безудержно вторгаются в сферу, в которой необходимо обеспечить уже имеющуюся стабильность, нормальное течение и развитие процессов.

Термин «объект повышенной опасности» закрепляется в Конвенции МОТ 174 «О предотвращении крупных промышленных аварий» и означает объект, на котором производится, перерабатывается, загружается или разгружается, используется, размещается или складировается постоянно или временно одно или несколько опасных веществ или категорий веществ в количествах, превышающих предельно допустимые⁶.

Анализ нормативного материала и научной литературы к объектам постоянного государственного контроля позволяет отнести:

- объекты, на которых используются, изготавливаются, перерабатываются, хранятся или транспортируются одна или несколько опасных веществ в количестве, когда равняется или превышает нормативно установленная пороговая масса;

- объекты, на которых используются, изготавливаются, перерабатываются или хранятся самовозгорающиеся и легковозгорающиеся твердые вещества и материалы в количестве, когда равняется или превышает нормативно установленная пороговая масса;

- объекты, на которых образуется горючая пыль или волокно, способные взрываться, самовозгораться, загораться от источника огня с дальнейшим расширением горения после его устранения;

- объекты, на которых проводятся горные, геолого-разведывательные работы и работы по добыче и обогащению полезных ископаемых, работы в подземных условиях;

- объекты, на которых производят плавку черных и цветных металлов и сплавы на их основе;

- объекты гидротехнического строительства: гидротехнические сооружения, шлакоаккумуляторы, накопители токсических отходов.

Для признания тех или иных элементов объективного мира объектами повышенной опасности со всеми вытекающими из этого последствиями они должны обладать следующими признаками:

- имеет материальное воплощение, существует в реальном мире, визуально наблюдаем и познаваем человеком непосредственно либо с помощью приборов. Он характеризуется особыми индивидуализирующими свойствами, отграничивающими

его от других объектов, такими как физические параметры, форма, масса, структура, поверхность, способность к химическим превращениям и т.д.;

— обладает свойством повышенной опасности причинения вреда внешним по отношению к ним объектам, т.е. высокой вероятностью причинения существенного вреда физическому состоянию людей и других ценностей, либо созданием реальных условий для причинения такого вреда в результате неправильного обращения с ними или неправильного их осуществления. Повышенная опасность исследуемых объектов проявляется в особых, делающих их значительно более опасными в сравнении с иными предметами, параметрах: большая масса, ядовитость (токсичность), энергетическая мощность, испускание опасных излучений, способность к взрыву, легкому воспламенению и т.д. Так, к примеру, уран, плутоний — вещества, характеризующиеся способностью ионизирующего излучения, порожденного в результате радиоактивного распада и ядерных превращений заряженных частиц в веществе, образующие при взаимодействии с внешней средой ионы разных знаков⁷. Такое ионизирующее излучение при определенных количественных параметрах может причинить значительный ущерб людям, растениям и животным, изменить индивидуальные генетические черты, воздействуя тем самым на биологические особенности живого объекта;

— находятся под фактическим и юридическим господством лица, несущего правовую ответственность за их безопасное существование и функционирование. Привлекаться к ответственности лицо может лишь за действия в отношении объекта, находящегося под его контролем. Проявлением этого признака выступает требование страхования гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные объекты;

— характеризуются правовой и социальной значимостью, высокими показателями в сфере экономических потерь от происходящих аварий, инцидентов, несчастных случаев и их последствий.

Стержневым элементом в процессе познания природы объектов постоянного государственного контроля являются вопросы обеспечения их безопасности в процессе эксплуатации. Исследуемые объекты при всем их многообразии обладают общими свойствами: разумным сочетанием двух тесно связанных черт — внутренне присущей им потенциальной опасностью и высокой уязвимостью. Вопросы безопасности объектов постоянного государственного контроля на сегодняшний день в полном объеме не регламентируются ни одним из институтов административного права. Вместе с тем практически каждый из таких объектов является источником различных по своей природе угроз: техногенных, экологических, экономических и иных.

¹ См.: *Смирнов В., Собчак А.* Понятие источника повышенной опасности // Советская юстиция. 1988. № 18. С. 22–23.

² См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1989. С. 358.

³ Там же. С. 528.

⁴ Там же. С. 451.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. I, ст. 6249; 2016. № 18, ст. 2503.

⁶ См.: Конвенция МОТ 174 «О предотвращении крупных промышленных аварий». Женева, 22 июня 1993 года // Сборник международных документов. М., 2001. С. 72–77.

⁷ См.: *Халилов К. Е.* Технология производства и реализации радиоактивных веществ и соединений // Энергетическое право. 2008. № 2. С. 29.

В. В. Решилова

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

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Становление системы строительного надзора шло в тесной связи с развитием русского государства и общества в целом. Основопологающим для данного процесса явилось развитие системы органов государственного регулирования застройки и строительного законодательства, совершенствование техники строительства, использование новых материалов и конструкций, изменение законодательства.

В современный период анализ действующего законодательства, регламентирующего деятельность в области строительства, позволяет говорить о том, что происходит процесс формирования института строительного надзора.

В нормативных правовых актах выделено четыре категории органов, осуществляющих федеральный государственный строительный надзор. Одновременно строительный надзор проводится различными органами в сфере своих полномочий.

В соответствии с п. 5 Постановления Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54¹ органами государственного строительного надзора являются федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора, и органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора. При этом если строительство и реконструкция объектов капитального строительства предусматривают осуществление государственного строительного надзора, то органом государственного строительного надзора в рамках государственного строительного надзора осуществляется государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, а также, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным Кодексом РФ, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль). Для проведения надзорных мероприятий могут привлекаться соответствующие уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ.

В 2016 году перечень органов, осуществляющих строительный надзор, расширился в связи со вступлением в законную силу Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»². С 10 января 2016 года антимонопольные органы могут рассматривать жалобы в отношении государственных органов, муниципальных органов и инженерно-технических организаций, отвечающих за сферу строительства.

В соответствии с п. 2 ст. 12 ФЗ Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³; ч. 11 ст. 6 Федерального закона № 69-ФЗ от 21 декабря 1994 «О пожарной безопасности»⁴; ч. 3 п. 1 ст. 65 Федерального Закона «Об охране окружающей среды»⁵; ст. 16.1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶; ч. 4 ст. 30 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁷; ч. 2 ст. 14 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»⁸

государственный надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте опасных производственных объектов осуществляется уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Так же в рамках строительного надзора в период строительства и перед вводом объектов в эксплуатацию необходимо учесть все требования по энергосбережению и повышению энергетической эффективности⁹.

Таким образом, при формально-буквальном трактовании п. 7 ст. 54 ГрК РФ следует вывод о невозможности осуществления на объектах капитального строительства иного, кроме строительного, надзора.

Законодатель, вероятно, имел в виду несколько иное — осуществление сходных видов надзора (в сферах промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, атомного) в рамках строительного надзора при ремонте и строительстве соответствующих сооружений.

Часть проблем строительного надзора должны были сниматься СРО. В 2007 году был принят закон «О саморегулируемых организациях»¹⁰, согласно которому государство, оставляя за собой право надзора, передает полномочия по контролю и регулированию деятельности вновь созданным СРО. После того, как в 2010 году лицензирование в сфере строительства было заменено выдачей допусков саморегулируемых организаций, участие в СРО стало для компаний-застройщиков обязательным условием для начала деятельности¹¹. Многочисленные дефекты строительного саморегулирования в России, проявившиеся на начальных этапах его формирования, поставили под вопрос возможность эффективного существования данного института в нашей стране. Перед профессиональным сообществом стоит серьезная задача — в соответствии с поручением Президента РФ от 27 мая 2014 г. № Пр-1168¹² сформировать усовершенствованную модель саморегулирования.

Дальнейшее реформирование СРО направлено на совершенствование института саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. Принцип регионализации СРО — после 01.07.2017 в члены СРО могут быть приняты только индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в том же субъекте Федерации, что и СРО¹³.

Изменения в законодательство в части совершенствования института саморегулируемых организаций в сфере строительства обеспечат развитие негосударственного регулирования в отрасли, что позволит использовать потенциал профессионального сообщества в вопросах повышения качества и надежности строительных услуг.

По вопросу ликвидации монополизма государственного строительного надзора было внесено предложение в 2012 году — 14 сентября в Санкт-Петербурге состоялось совещание по вопросу введения негосударственного строительного надзора, организованное в рамках работы Координационного Совета по развитию строительства при аппарате полпреда Президента РФ в СЗФО.

На 2016 год только в некоторых субъектах РФ введена в действие АИС (автоматическая информационная система) «Государственный строительный надзор».

Внедренная в Комитете государственного строительного надзора города Москвы¹⁴ на сегодняшний день имеет 450 пользователей. Система позволяет отслеживать разрешение на строительство и ввод, в наглядном графическом представлении увидеть результаты работы организаций в целом, предоставляется доступ к реестру юридических лиц — участников строительства. Ведется контроль и учет состояния ведущихся судебных дел, графиков и результатов их рассмотрения. Отображается статистическая информация по проведенным проверкам, выявленным нарушениям, выданным предписаниям и др. Обобщается информация о проверках (графики проверок, согласования с прокуратурой, результаты проверок по видам, оформленные протоколы, исполнение предписаний и постановлений)¹⁵.

Необходимость внедрения АИС отмечена в Постановлении Правительства МО от 23 августа 2013 № 660/37 «Об утверждении государственной программы Московской области «Эффективная власть» на 2014–2018 годы»¹⁶.

АИС строительного надзора обеспечивает учет части объектов капитального строительства, подлежащих государственному строительному надзору, позволяет формировать заключения о соответствии построенного объекта изначальным документам, а также отчетов о наличии нарушений при строительстве. Использование АИС несет очевидные преимущества: создание единого информационного поля взаимодействия, которое охватывает всю вертикаль власти, застройщиков и граждан; повышение эффективности реализации программ строительства и контроля расходования бюджетных средств; обеспечение оперативного мониторинга строительных объектов в режиме 24/7; повышение инвестиционной привлекательности региона за счет информационной открытости и прозрачности стройкомплекса; повышение качества взаимодействия с гражданами и инвесторами, сокращение административных барьеров, совершенствование технологии оказания государственных услуг; создание информационного ресурса по разрешительной, проектной и административной документации; контроль разрешенного использования территории.

На основании вышесказанного, можно сделать следующие выводы:

- 1) необходимо создать систему законодательства об обязательном внедрении автоматизированной системы строительного надзора во всех субъектах РФ, что повысит уровень строительных работ, объединит органы в единую слаженную систему;
- 2) привести в единую систему законодательство о строительном надзоре;
- 3) создать негосударственный строительный надзор, как альтернативу государственному строительному надзору.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (ред. от 29 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 7, ст. 774; 2014. № 19, ст. 2421.

² См.: Федерального закона от 5 ноября 2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41, ч. I, ст. 5629.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2016. № 27, ч II, ст. 4238.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649; 2016. № 26, ч. I, ст. 3887.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2016. № 27, ч. II, ст. 4291.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3588; 2016. № 23, ст. 3294.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4552; 2016. № 27, ч. II, ст. 4289.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3589; 2016. № 27, ч. I, ст. 4188.

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 318 «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 18, ст. 2645.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6076; 2016. № 27, ч. II, ст. 4293.

¹¹ «Методические рекомендации по страхованию гражданской ответственности членов саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство» (одобрены на заседании Минрегиона РФ, протокол от 27.02.2010) // «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ». 2010. № 8, ч. 2.

¹² См.: Поручение Президента РФ от 27 мая 2014 г. № Пр-1168 // СПС Консультант Плюс.

¹³ См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. II, ст. 4305.

¹⁴ См.: Постановление Правительства Москвы от 30 июня 2015 года № 397-ПП «Об интегрированной автоматизированной информационной системе «Разрешения и нарушения» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 37, т. 2.

¹⁵ См.: Распоряжение Правительства Москвы от 29 ноября 2007 № 2627-РП «О вводе в промышленную эксплуатацию интегрированной автоматизированной информационной системы «Разрешения и нарушения» в Комитете государственного строительного надзора города Москвы» (ред. от 08.09.2015) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007, № 70.

¹⁶ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2013. № 203.

Т. А. Цыганова

аспирант Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России, мировой судья Управления Судебного Департамента по Санкт-Петербургу

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ ПОЯВЛЕНИЯ НОВЫХ ВИДОВ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

С интенсивным развитием общества в индустриальном плане, стремительно появляются и новые, подчас неожиданные правонарушения. То, что ранее не могло прийти в умы подрастающего поколения, сейчас набирает обороты. Это такие течения, как «руферы, диггеры, зацеперы» и прочие. Молодому поколению не хватает экстрима, в связи с чем, они самостоятельно создают опасность как для себя, так и для окружающих. Стремление молодого поколения к новым экстремальным увлечениям не может не отражаться на развитии законодательства. В этой статье хочется осветить такую проблему, как незаконное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект. За данное деяние законодатель предусмотрел как административную, так и уголовную ответственность. Но может ли санкция предотвратить «любопытство» так называемых «диггеров»?

Увы, практика в нашем регионе за подобные правонарушения невелика. Часть 2 ст. 20.17 Кодекса об административной ответственности РФ предусмотрен штраф в размере от 75 тысяч рублей, либо арест до 15 суток за незаконное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охраной, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния.

При рассмотрении данного вопроса, возникает необходимость комплексного подхода. Ведь наряду с несанкционированными действиями правонарушителя, есть большие нарекания к владельцам (уполномоченным организациям), по охране указанных объектов.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Объективную сторону правонарушения составляет самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект, т.е. проникновение на охраняемый объект без соответствующего разрешения. Прежде чем диггер совершит правонарушение, он должен быть реально предупрежден об охране объекта, о наличии опасности, путем размещения соответствующих знаков и обозначений. Зачастую данная информация отсутствует.

Субъект данного правонарушения — любое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста. С субъективной стороны нарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Органы государственной охраны, в соответствии с Федеральным законом в рамках возложенных на них задач, участвуют в выявлении, предупреждении и пресечении преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и на трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны. Но, несмотря на то, что Федеральный закон «О государственной охране» был принят в 1996 г., законодатель внес необходимые дополнения в части составов правонарушений и в части лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях лишь в 2011 году.

Федеральным законом «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ¹, принятым Государственной Думой 24 апреля 1996 года, определено предназначение государственной охраны, основные принципы и содержание деятельности по ее осуществлению государственной охраны, полномочия и функции органов государственной охраны, а также порядок контроля и надзора за их деятельностью.

Частью первой указанного Закона определено, что государственная охрана — это деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер.

Но как именно осуществляется эта безопасность в реальности? Имеют ли доступ граждане к данным объектам? Зачастую — «да», что не может не отражаться на квалификации правонарушения в части умысла (прямого или косвенного) или неосторожности.

Охраняемыми объектами, согласно Закону, являются здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов государственной охраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов государственной охраны; здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам государственной охраны. В этом же Законе сформулировано понятие охранного мероприятия, как совокупности действий, направленных на обеспечение безопасности

объекта государственной охраны и осуществляемых органами государственной охраны самостоятельно или с привлечением сил и средств других государственных органов обеспечения безопасности.

Должная охрана стратегических объектов порождает невозможность проникновения в них с целью диверсии, с целью праздного любопытства с печальными последствиями.

Однако, как отмечалось ранее, именно ненадлежащее выполнение возложенных задач на охранные предприятия влечет за собой опасные для жизни и здоровья граждан последствия и не может не влиять на квалификацию правонарушения.

Последними изменениями, введенными в действие Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 443-ФЗ, о дополнении статьи 20.17 второй частью, законодатель отражает изменения, происходящие в обществе, расставляет приоритеты охраны общественной безопасности населения.

Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 443-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» была изменена статья 20.17 КоАП РФ. В указанных изменениях «самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект» влечет наложение штрафа в размере от 3 тысяч до 5 тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения. Проникновение в охраняемые подземные или подводные сооружения, если это действие не содержит признаков преступления, наказывается штрафом в размере от 75 тысяч до 200 тысяч рублей с конфискацией орудия правонарушения, включая фото- и видеоаппаратуру, либо арестом на срок до 15 суток.

Тем не менее вопрос об усилении санкций различных категорий правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность путем повышения размера штрафа, налагаемого в судебном порядке, нельзя признать прогрессивной мерой. Учитывая порядок и возможность исполнения решения суда, а также положения статьи 20.25 КоАП РФ (неуплата штрафа в законом установленный срок), налагаемые государством санкции являются неэффективными. При таком положении дела, воля государства о назначении наказания, остается неисполнимой.

Как правильно указывает В. В. Лазарев, без государственной воли невозможно существование никакого права, но закон не охватывает всего права и оно всегда имеет приоритет перед законом. Перенастройка правосудной деятельности в аспекте поиска права необходима во всех судебных инстанциях. Если первая судебная инстанция «замкнется» рамками закона, то ее миссия окажется предельно ограниченной. Она не сможет даже задать контуры правового поля, на котором уполномоченные проверочные судебные инстанции и лица, участвующие в деле, могли бы углубленно исследовать, оценивать обстоятельства, связанные с поиском и нахождением самого справедливого решения. Авторы полагают, что право, раскрытое в судебных решениях, является основой правопорядка и поэтому требует дополнительного учета как важного информационного ресурса, необходимого для формирования единой правоприменительной деятельности, использования его законодателем для целей имплементации моделей правовых отношений, отраженных в решениях, в законодательные акты.

Профессор В. М. Манохин в этой связи подчеркивает: «...правила общественного порядка, в смысле масштаба, пространства их действия охватывают, в сущности, все три жизненные сферы человека — труд, дом, отдых. Из этого неизбежно

следует, что значение общественного порядка, его охраны для обеспечения нормальной деятельности людей непереоценимо и что одна из первейших забот государства — именно охрана общественного порядка»².

«Право все более вырождается в наукообразное законодательство — замкнутое и непонятное обществу. При всей усложненности оно поверхностно и эклектично. К началу XXI в. мы не имеем ни одного оригинального и реально определяющего социальное поведение людей правового памятника эпохи перемен: считать таковой действующую Конституцию или Гражданский кодекс 1994 г. можно лишь с оговорками. Важнейший вывод, который из этого следует: право в настоящее время не есть форма общественного сознания в России. Главным противоречием существующего правопорядка является то, что в целом грамотно пишем законы и законодательствуем вполне по-европейски, но думаем и поступаем иначе. Правовыми категориями у нас не размышляют, в лучшем случае «применяют» законы, в худшем — прикрывают ими теневую экономическую и политическую деятельность. Где выход из сложившейся ситуации? Большинство связанных с ответом на поставленный вопрос теоретических высказываний касается оценок тех или иных конкретных правовых режимов, законов, институтов власти. Между тем речь идет о методологическом ответе юридической науки на вызовы, имеющие для правовых систем цивилизованных стран сквозной характер. Эти вызовы и тенденции, их представляющие, делают несущественными и обманчивыми различия, достоинства и недостатки государственно-правовых режимов и законодательных форм».³

Нельзя не согласиться с позицией указанных ученых: в обществе назрела острейшая необходимость воспитания «человека в законе», а не «лечение» последний его (закона) нарушения в рамках обеспечения безопасности людей.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22, ст. 2594.

² *Манохин В. М.* Административное право: Учебник. С. 210.

³ Теория государства и права в науке, образовании, практике / пред. ред. совета Т.Я. Хабриева. М., 2016. С. 88.

Трибуна магистранта

С. В. Алексеев

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

МАТЕРИАЛЬНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ФОРМА ПООЩРЕНИЯ

В работе органов внутренних дел организация кадровой деятельности невозможна без стимулирования, имеющего огромное значение, фактически представляющего собой одно из условий службы. Стимулирование принято

классифицировать на две основных группы: материальное и моральное¹ (хотя данная классификация не учитывает всех критериев). Нельзя не согласиться с тем, что среди многообразных интересов большинства людей главенствующее место занимают материальные интересы, необходимость удовлетворения материальных потребностей. Безусловно, что в своей жизнедеятельности сотрудники ОВД не ограничиваются одними материальными потребностями, в осуществляемой деятельности немаловажное значение приобретают более сложные, мотивированные нематериальными установками потребности высшего порядка. Именно эти потребности несут главный побудительный характер в служебной активности сотрудников. Поэтому не следует рассматривать материальные стимулы в качестве универсальных рычагов стимулирования.

Основная форма материального стимулирования сотрудников органов внутренних дел — это денежное довольствие, которое можно рассматривать в качестве одного из главных условий службы. Роль денежного довольствия как положительного стимулирующего фактора заключается в том, что оно ставит материальное вознаграждение сотрудника в зависимость от качества и количества труда, т.е. результата служебной деятельности, от выслуги лет, от интенсивности служебной деятельности, от испытываемых психологических нагрузок, от риска для жизни и здоровья и т.д. Материальным стимулированием следует рассматривать и денежные премии и награждения ценным подарком.

Существуют и негативные, отрицательные формы материального стимулирования, к которым относятся, например, частичное или полное лишение премии; уменьшение разряда или классности из-за снижения профессионального уровня; случаи возмещения морального или материального ущерба, который причинен другим лицам или организации. В некоторых органах внутренних дел наряду с традиционными формами материального стимулирования используются и сравнительно новые: проводятся соревнования на звание «Лучший коллектив» и «Лучший по профессии», разрабатываются условия и положения о соревнованиях и т.п. Отметим, что такие формы стимулирования не относятся исключительно к материальным, их можно скорее назвать морально-материальными.

Несовершенство применяемой системы оценок деятельности органов внутренних дел и их структурных подразделений имеет непосредственное влияние на поведение сотрудников, которые предполагают, что их служебная деятельность и связанные с ней преимущества не могут быть достигнуты упорством и высокой квалификацией, а с помощью иных средств. В этом аспекте ощутимый урон всей системе МВД России, на которую возложено непосредственное решение задач по предупреждению и раскрытию преступлений, был нанесен продолжающейся много лет практикой, связанной с укрытием преступлений от учёта, уклонением от регистрации заявлений и сообщений граждан о преступных посягательствах².

Правовое регулирование материального обеспечения и стимулирования служебной деятельности сотрудника ОВД основывается на Конституции РФ, утверждающей, что Россия — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Данное конституционное положение непосредственно относится к вопросам, связанным с материальным стимулированием сотрудников ОВД.

В главе 9 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ закреплено большинство гарантий

социальной защиты сотрудника ОВД, главное место среди которых занимает оплата труда сотрудника ОВД (ст. 66), которая рассматривается как основное средство его материального обеспечения и стимулирования служебной деятельности по замещаемой должности. В качестве гарантий социальной защиты сотрудников ОВД в этом Законе закреплено жилищное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение не только сотрудника ОВД, но и членов его семьи (ст. 67), а также страховые гарантии сотруднику ОВД и выплаты в целях возмещения вреда, который причинен в связи с выполнением служебных обязанностей, гарантии в связи с увольнением со службы в ОВД (ст. 68), вещевое и продовольственное обеспечение сотрудника ОВД (ст. 69), пенсионное обеспечение сотрудников ОВД и членов их семей (ст. 70).

Гарантии социальной защиты сотрудника полиции установлены в главе 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — ФЗ «О полиции») ⁴. В ст. 42 указанного Закона закреплено положение о том, что труд сотрудника полиции оплачивается в виде денежного довольствия, которое рассматривается в качестве основного средства его материального обеспечения и стимулирования служебной деятельности по замещаемой должности и осуществляется на условиях и в порядке, который предусмотрен в законодательстве РФ. Сотрудникам полиции, которые награждены почетными званиями «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации» и (или) «Заслуженный юрист Российской Федерации», должна быть установлена ежемесячная выплата надбавки в размере десяти процентов к должностному окладу. Ст. 43 ФЗ «О полиции» предусматриваются также страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты, возмещающие вред, который может быть причинен в связи с выполнением служебных обязанностей. Условия и порядок обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников полиции установлены Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации»⁵, права сотрудников полиции на жилищное обеспечение закреплены в ст. 44 ФЗ «О полиции». Гарантии сотрудникам полиции установлены в ст. 46 ФЗ «О полиции». Например, сотрудники полиции обеспечиваются для служебных целей проездными документами на все виды транспорта общего пользования (кроме такси) городского, пригородного и местного сообщения, порядок обеспечения которыми устанавливается Правительством РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»⁶ установлен порядок определения окладов месячного содержания сотрудника ОВД РФ. В развитии данного Постановления принятым Приказом МВД РФ от 1 декабря 2011 г. № 1192 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»⁷ были установлены тарифные разряды, соответствующие должностям сотрудников ОВД РФ, а также месячные оклады сотрудников ОВД РФ, размер которых определяется в зависимости от присвоенного специального звания.

Многие аспекты материального стимулирования сотрудников ОВД отражены в многочисленных нормативных правовых актах, затрагивающих вопросы режима прохождения службы в ОВД.

К примеру, в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 720 «О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁸ установлены правила оплаты труда совместителей в зависимости от должностей: находящимся на должностях работников — в порядке, установленном законодательством РФ; замещающих должности сотрудников ОВД — исходя из оклада, который установлен по совмещаемой должности, с учетом всех других надбавок к денежному содержанию, которые предусмотрены по этой должности, исключая надбавку за выслугу лет.

Как форма поощрения, материальное стимулирование сотрудников ОВД имеет немалое значение. Его влияние распространяется на эффективность оперативно-служебной деятельности всей системы МВД России, так как если будет отсутствовать надежный, стабильный и высокий уровень материального стимулирования сотрудников ОВД, то, во-первых, будет ощущаться недостаток кадров, а во-вторых, существенная доля сотрудников будет находить дополнительные, часто незаконные, пути для заработка. В этой связи повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих следует рассматривать в числе основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции⁹. Не уделяя должного внимания материальному стимулированию сотрудников ОВД, эффективность деятельности данного органа будет существенно снижена, что неизбежно приводит к небрежному и недобросовестному выполнению своих должностных обязанностей.

¹ См.: Алухтин О. О. Теоретические аспекты исследования мотивации труда // Новые технологии. 2011. № 4. С. 136.

² См.: Тетерина О. А. Надзор в сфере учета преступлений // Законность. 2012. № 3. С. 27.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4233.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2016. № 27, ч. II, ст. 4238.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13, ст. 1474; 2016. № 27, ч. II, ст. 4238.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 46, ст. 6504; 2015. № 11, ст. 1607.

⁷ Текст приказа официально опубликован не был. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2016).

⁸ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 31, ст. 2856; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6299.

⁹ См.: ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2016. № 7, ст. 912.

И. В. Артюхов

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ОБЩЕСТВЕННОСТЬ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВOTВOPЧЕСТВЕ

С конца XX века в Российской Федерации полным ходом идет курс становления правового государства, развития институтов демократии и повышения влияния гражданского общества на принятия решений органами публичной власти. В настоящее время важно привлекать представителей гражданского общества для

нормотворческой деятельности, что обеспечит равенство публичных и общественных интересов. Общественность имеет возможность принимать участие в некоторых стадиях муниципального правотворчества — создание проектов муниципальных нормативных правовых актов, дальнейшее их обсуждение на открытом заседании, возможность вносить инициативной группой граждан проекты нормативных правовых актов в городскую Думу. Это предопределено прежде всего желанием публичных органов к действенному решению вопросов поставленных на повестку дня.

Участие граждан, общественных объединений и иных некоммерческих неправительственных организаций, трудовых и научно-педагогических коллективов в правотворческом процессе обеспечивает установление баланса между публичными и общественными интересами, что, безусловно, является необходимым условием стабильного функционирования любого государственного организма¹.

Общественные советы являются одним из механизмов общественного участия в органах публичной власти. Главное отличие общественных советов выражается в большей вовлеченности граждан в работу руководящих органов. Это могут быть органы местной, законодательной или исполнительной власти. Основные направления деятельности общественных советов: консультации с экспертами по специальным вопросам; помощь в разработке нормативных правовых актов, муниципального бюджета; мониторинг за выполнением решений властей; осуществление некоторых государственных функций, которые были делегированы государственным органом. Необходимые условия для деятельности общественных советов: заинтересованность государства и муниципалитета учитывать общественное мнение, функция по лоббированию общественными советами. Состав общественных советов, как правило, имеет следующую структуру: председатель совета; заместитель председателя; члены совета; секретарь совета.

Члены общественного совета имеют право доступа к информации и другим материалам, рассматриваемым на заседаниях; в случае несогласия с принятым решением — изложить письменно свое особое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу заседания; возглавлять и участвовать в образуемых общественным советом рабочих группах; знакомиться с обращениями граждан, поступающими в орган местного самоуправления, а также с результатами рассмотрения таких обращений.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² общественные палаты (советы) муниципальных образований выступают субъектом общественного контроля. Под общественным контролем в Законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Общественная палата создана для консолидации усилий общественных объединений и некоммерческих организаций, жителей муниципального образования «Город Саратов», деятелей науки и культуры, обеспечения эффективного и конструктивного диалога с органами местного самоуправления по созданию

благоприятных условий для повышения качества жизни жителей города, выработку и реализации механизмов и форм гражданского участия в процессе формирования и осуществления социально-экономической политики, реализации демократических принципов развития гражданского общества на территории муниципального образования «Город Саратов».

Деятельность Общественной палаты включает проведение общественных экспертиз проектов муниципальных правовых актов, выдвижение гражданских инициатив, участие в обсуждении стратегии социально-экономического развития города, выработку рекомендаций органам местного самоуправления при определении приоритетов в области поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации³.

По результатам рассмотрения вопросов повестки заседания Общественной палаты могут быть приняты решения Общественной палаты в виде заключений, предложений, обращений. Решения Общественной палаты заносятся в протокол и направляются для исполнения (рассмотрения) в виде выписок из протоколов, которые подписываются председателем Общественной палаты⁴.

Заслуживает внимания и тот факт, что заключения, предложения общественных советов имеют рекомендательный характер для органов и должностных лиц местного самоуправления. В то же время в ч. 5 ст. 26 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» обязывает органы публичной власти, органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и в установленные законодательством РФ срок направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы.

Как известно, муниципальные нормативные правовые акты принимаются уполномоченными субъектами, круг которых устанавливает устав муниципального образования — это органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. Как правило, нормативные акты (даже на местном уровне) охватывают интересы множества граждан. В связи с неоднородностью состава многонационального народа Российской Федерации и многообразием мнений на насущные социальные проблемы населением непосредственно муниципальному образованию необходимо прислушиваться к их мыслям и потребностям. В противном случае без учета мнения населения нормативные правовые акты не будут успешно реализованы, превратятся в популистский лозунг, а граждане будут искать возможности его «обойти».

В Конституции находит свое отражение возможность простого гражданина, не находясь на государственной службе и не занимая высокопоставленные должности, влиять на решения, принимаемые органами публичной власти, что показывает высокий уровень демократии провозглашенной в Конституции. Так в ст. 3 провозглашено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Бесспорно, в правотворческой деятельности органов местного самоуправления существует достаточно проблем, главная из которых — уровень качества нормативных актов. Несмотря на то что акты принимают квалифицированные кадры, в

процесс обсуждения проектом могут быть вовлечены представители общественности, в некоторых случаях это обязательная процедура.

В отдельных случаях решения муниципальных образований по вопросам, особо значимым для жизнедеятельности населения, принимаемые в соответствующей правовой форме, подлежат обсуждению в форме публичных слушаний.

Потенциал публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления особенно велик в связи с тем, что наряду с референдумом публичные слушания относятся к институтам непосредственной демократии.

Например, в обязательном порядке на публичные слушания должны выноситься проект бюджета муниципального образования и отчет о его исполнении, поскольку финансовое состояние того или иного муниципального образования является необходимым условием реализации многих социальных прав граждан.

В то же время выборочные наблюдения по вопросам организации и проведения публичных слушаний муниципальных нормативных правовых актов свидетельствуют о наличии существенных недостатков при формальном соблюдении процедуры публичных слушаний. К ним с полным основанием следует отнести неготовность власти по тем или иным вопросам вести диалог с общественностью⁵.

¹ См.: *Карасев Д. В.* Формы участия общественности в правотворческом процессе России // Вестник Самарского государственного университета. 2012. № 8.1. С. 1.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Часть I), ст. 4213.

³ URL: <http://opsar.ru/> (дата обращения: 28.08.2016).

⁴ Постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 12 сентября 2014 г. № 2747 «Об общественной палате муниципального образования «Город Саратов» // Саратовская панорама. Спецвыпуск. 2014. 22 сент.

⁵ См.: *Дырда С. Г.* Нормотворчество муниципальных образований // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 73–76.

Л. Г. Горгодзе

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НАКОПИТЕЛЬНО-ИПОТЕЧНОЙ СИСТЕМЕ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

С 2005 года в России функционирует накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих (далее — НИС), участие в которой становится обязательным для тех, кто начал служить начиная с 2008 года. Наконец, в начале 2013 года Минобороны России решило полностью отказаться от предоставления жилых помещений в готовом виде и обеспечивать жильем военнослужащих, не являющихся участниками НИС, только путем единовременной денежной выплаты.

Сущность НИС определяется следующими положениями:

— участие военнослужащих в НИС не зависит от нуждаемости в улучшении жилищных условий;

— НИС позволяет установить взаимосвязь между продолжительностью военной службы и размером средств, получаемых для приобретения жилья, что стимулирует более длительный срок военной службы;

— у военнослужащих появляется возможность покупки жилья в собственность в любое время по истечении трех лет участия в указанной системе, возможность выбора места расположения и размера жилья. Жилое помещение, приобретенное с использованием целевого жилищного займа, сразу же оформляется в собственность военнослужащего;

— размер накоплений не зависит от состава семьи участников НИС и одинаков для всех военнослужащих;

— НИС распространяется только на конкретные категории военнослужащих;

— определяющим возможность участия в НИС является время начала и окончания военной службы;

— права на накопленные средства возникают у каждого участника лишь по истечении сроков службы, указанных в законодательстве. До этого момента участник считается не приобретшим прав на накопления. Поэтому, если он воспользовался ими досрочно и прекращает службу до возникновения прав на накопления, их надлежит вернуть государству как полученные заемные средства под залог приобретенного жилья;

— реализация права на использование накоплений принадлежит каждому участнику в отдельности (не зависит от прав других участников), а потому не предполагает какой-либо очередности получения накопленных средств¹.

На протяжении всего времени практика НИС жилищного обеспечения военнослужащих порождает различные споры. В частности, предлагается установление ценза жилищной нуждаемости для участия в НИС. Предлагается это в целях исключения случаев вступления в НИС без какой-либо нуждаемости. Военнослужащие, не являющиеся участниками НИС, высказывают желание получить аналогичные преференции путем исключения из закона нормы о необходимости признания нуждающимися для получения жилого помещения или денежных средств для его приобретения или строительства.

Вместе с тем существует иное мнение о необходимости установления ценза жилищной нуждаемости для участия в НИС.

Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ² установил критерии для участия в НИС, к которым относятся: воинское звание, время заключения первого (нового) контракта о прохождении военной службы и общая продолжительность военной службы. В результате образовалось целых 17 категорий участников НИС. Следует сказать, что «жилищная составляющая» все же присутствует в НИС. Наличие в собственности (в пользовании) жилого помещения (или его части) в определенной степени влияет на жилищные права даже тех военнослужащих, которые вступили в НИС. Такое «половинчатое» применение принципа жилищного обеспечения только нуждающихся граждан вызывает недоумение не только у военнослужащих, «не попавших» в НИС. Участники НИС полагают, что государство обязано дополнять их накопления в связи с «досрочным» увольнением с военной службы независимо от наличия у них других жилых помещений. Поэтому можно говорить о том, что неприменение принципа жилищного обеспечения только нуждающихся

граждан, а его непоследовательное применение в НИС приводит к «расщеплению» единого по своей сути статуса военнослужащих.

Основной вектор функционирования НИС направлен именно на реализацию военнослужащими своего права на жилище. Поэтому вполне разумным, по мнению Д. Ю. Гайдина, является ограничение на участие в НИС военнослужащих, не признанных нуждающимися в жилых помещениях. При этом в рамках мотивации к прохождению военной службы вполне допустимо предоставлять участникам НИС дополнительные денежные средства, невзирая на их жилищные условия, например, за определенные достижения при исполнении служебных обязанностей или при наступлении обстоятельств, требующих повышения уровня социального обеспечения.

В рамках развития идеи о распространении НИС только на нуждающихся в жилье военнослужащих можно сделать вывод о необходимости модификации системы форм реализации прав военнослужащих на жилищное обеспечение путем закрепления за военнослужащими — гражданами Российской Федерации, проходящими военную службу по контракту и признанными нуждающимися в жилых помещениях, права выбора формы своего жилищного обеспечения между получением денежных средств для приобретения или строительства жилых помещений, получением жилых помещений в собственность или по договору социального найма по избранному месту жительства, получением ГЖС и участием в НИС.

Правовое регулирование в данном направлении приведет к расширению возможностей выбора жилищного обеспечения и создаст необходимые условия для своевременного и полного удовлетворения жилищных потребностей военнослужащих.

Для устранения указанного выше противоречия в правовой литературе предлагается установить в качестве единственного основания для участия в НИС наличие у военнослужащего нуждаемости в жилом помещении, что явилось бы приведением действующего законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации³.

Необходимо отметить такой немаловажный факт, что при всем своем несовершенстве жилищного обеспечения военнослужащих в целом и накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в частности все же положительные результаты внедренных программ имеются.

Так, в интервью радиостанции «Российская служба новостей» 22 марта 2015 г. заместитель директора Департамента жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации И. В. Лысенко привел некоторые результаты работы Департамента жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации и его территориальных отделов по реализации жилищных прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей предусмотренными действующим законодательством способами. Из указанного интервью следует, что на момент дачи интервью на учете нуждающихся в жилых помещениях в Министерстве обороны Российской Федерации состояли 35,5 тыс. военнослужащих. При этом, со слов И. В. Лысенко, в 2014 г. жильными помещениями были обеспечены 47 тыс. 346 семей военнослужащих, в том числе по накопительно-ипотечной системе приобрели жилье более 15 тыс. военнослужащих⁴.

Согласно данным ФГКУ «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих», созданного для обеспечения

реализации Министерством обороны Российской Федерации функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти по функционированию НИС, по состоянию на начало августа 2015 г. участниками НИС стали более 333 тыс. военнослужащих всех силовых ведомств, треть из которых (более 126 тыс. человек) уже приобрели жилье по данной государственной программе⁵.

В заключение следует отметить, что в настоящее время несомненно, требуется совершенствование подходов и направлений правового регулирования жилищного обеспечения военнослужащих. Необходимо учитывать, что военная служба является деятельностью особого рода, связана с определенным риском для жизни и здоровья. Жилье — это одна из самых необходимых потребностей любого человека. Поэтому обеспечение военнослужащих жильем — достойная льгота, которую может получить гражданин, обеспечивающий безопасность государства.

¹ См.: *Воробьев Е. Г.* Информационно-разъяснительная работа о накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих: возникновение, состояние и перспективы развития // *Право в Вооруженных Силах*. 2015. № 12. С. 44–56.

² *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2004. № 34, ст. 3532.

³ См.: *Гайдин Д. Ю.* Совершенствование системы жилищного обеспечения военнослужащих // *Право в Вооруженных Силах*. 2015. № 7. С. 69–71.

⁴ URL: <http://rusnovosti.ru/posts/367959> (дата обращения: 10.08.2016).

⁵ URL: http://rosvoenipoteka.ru/rp/lichnaya_informaciya/infografika (дата обращения: 10.08.2016).

Н. В. Демченко

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Конституция РФ предусматривает надёжные гарантии прав и свобод средств массовой информации (далее — СМИ). Принципиальное значение для деятельности СМИ имеет признание идеологического и политического многообразия (ч. 1–3 ст. 13 Конституции РФ), а также положения о том, что каждому гарантирована свобода слова и мысли. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию любым законным способом. Свобода массовой информации гарантируется, а цензура запрещается (ст. 29 Конституции РФ).

Одновременно Конституция РФ установила и определённые ограничения деятельности средств массовой информации. Запрещены пропаганда и агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную вражду, а также пропаганда социального, национального, расового, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ).

Быстрое развитие средств массовой информации предоставило не существовавшие до этого возможности управления сознанием людей. Современные СМИ играют важнейшую роль не только в рамках политических процессов любого типа,

начиная от освещения крупных политических событий и институтов влияния на кампании и выборов, но и в любой жизни человека, предоставляя множество необходимых информационных услуг, а также предлагает возможности для самостоятельного просвещения и развлечения. Мы живем в обществе, которое зависит от информации и коммуникации. Таким образом, СМИ имеют потенциал, чтобы влиять на отношение людей, мнение и поведение по многим чувствительным вопросам, таким как пол, этническая принадлежность и возраст.

Средства массовой информации и коммуникации — это сложная система источников сообщений и их получателей, связанных между собой разнообразными каналами движения информации. В СМИ включены периодическая печать, радио, телевидение, звукозапись, видеозапись, компьютерные накопление, обработка, передача и прием информации, система Интернет и др.¹. Действие СМИ заключается в систематическом распространении политической информации среди различных по численности, рассредоточенных аудиторий с целью утверждения духовных ценностей данного общества или его правящих групп, оказания идеологического, культурного и политического воздействия на получателей информации. Вследствие научно-технической революции СМИ вошли буквально в каждый дом, оказывают практически постоянное воздействие на членов любого сообщества. В силу их значимости и влияния средства массовой информации уже давно определяют как «четвертую власть» в обществе после законодательной, исполнительной и судебной.

В числе ведущих общественно-политических направлений функционирования СМИ необходимо отметить: обеспечение общества как конкретной политической информацией, так и информацией в различных политических целях, по разным направлениям и для разнообразных политических процессов; политическое манипулирование информацией. СМИ служат для сбора, распространения информации; формирования общественного мнения; легитимности политических структур; выступают важным атрибутом оппозиционной политической деятельности; служат источником стабильности или нестабильности общества.

Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления².

Средства массовой информации оказывают колоссальное влияние как на человека так и на политика, так как они формируют общественное мнение, и их роль становится все более мощной, особенно во время выборов. В идеале СМИ должны выполнять политические роли на «распространение широкого спектра политических мнений и обеспечении общественного политического выбора». СМИ — это канал связи, который обеспечивает обмен мнениями. Также, СМИ должны сделать политическую систему более «прозрачной», помогая людям участвовать в принятии политических решений, понимании работы правительства и т. д. К сожалению, на практике большую часть времени средства массовой информации играют разные роли. Это имитация прозрачности, а не политические ценности, которые способствуют «прозрачности», скрывают важную информацию.

От степени умения и желания работать со СМИ нередко зависит успех деятельности различных предпринимательских структур, органов власти, отдельных руководителей, политиков. Средства массовой информации выступают главной опорой большинства PR-программ, основным объектом повседневной деятельности PR-фирм. СМИ обладают максимальным «поражающим эффектом» и придают информации определенный статус объективности.

Использование средств массовой информации в политической манипуляции — это скрытое управление политическим сознанием и поведением людей с целью заставить их действовать или бездействовать вопреки собственным интересам. Таким образом, манипулирование основано на лжи. И это не «ложь во спасение», а корыстные действия. Политическое манипулирование — это понятие, объемлющее рекламу, PR, все средства, вырабатываемые у человека устойчивые социально-политические представления и побуждающие его к той или иной политической деятельности (в основном — к поддержке одних фигур и неприятию других) ³.

В политике манипулирование понимается как особый вид воздействия, когда манипулятор побуждает человека к действиям, которые не намерены проводить в настоящее время. В ходе манипуляционного влияния человек не ощущает внешнего принуждения, ему кажется, что он принимает решение, выбирает форму поведения. Манипуляция рассматривается как обман, но это не совсем верно. Например, есть такой манипуляционный прием, суть которого состоит в умелом, ненавязчивом и незаметном для большинства людей распространении авторитета и власти. Инициаторами использования этого приема являются ассоциации, ассоциативные связи представленный объект формируется с кем-то или чем-то, имеющим значение и значимость у окружающих.

В этой связи надо сказать, что политическое манипулирование выделяет две основные модели: психологическую и рациональную. Основной характеристикой модели является использование автоматической реакции индивида на те или иные психологические стимулы. Сущность манипуляции состоит в данном случае в выборе наиболее подходящего стимула для приведения в действие тех психологических механизмов, которые способны вызвать реакцию, желаемую на манипулятор. В рациональной модели манипулирование осуществляется не через использование психологических мотивов, а посредством обмана и вероломства.

Взаимовлияние политических партий на СМИ нельзя оценивать однозначно. Характер взаимодействия во многом зависит от модели СМИ: они могут быть подчинены политической власти или же быть самостоятельными, иметь свои интересы.

Важным фактором, влияющим на роль СМИ во взаимодействии общества и органов государственного управления, является достоверность публикуемой информации. Как было сказано выше, степень доверия к СМИ очень высока. В настоящий момент существуют разные виды юридической ответственности: гражданско-правовая (ст. 152 Гражданского Кодекса РФ) ⁴ предоставляет различные способы защиты и восстановления нарушенного права; уголовная ответственность (ч. 2 ст. 128 Уголовного Кодекса РФ) ⁵ только для физического лица — руководителя СМИ; административная ответственность СМИ за предоставляемую (или не предоставляемую) информацию предусмотрена ст. 5.5; 5.13; ч. 2,3 ст. 5.61; ч. 2,4 ст. 6.21 Кодекса об административных правонарушениях РФ⁶ в виде административного штрафа либо административного приостановления деятельности с конфискацией орудий совершения или предмета административного правонарушения или без таковой.

¹ См.: ст. 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124–1 (ред. от 3 июля 2016 г.) «О средствах массовой информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4008; 2016. № 27, ч. I, ст. 4213.

² См.: ст. 3 Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. 9 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950; 2016. № 10, ст. 1315.

³ URL://<http://www.smartpolitic.ru/smapos-214-1.html> (дата обращения: 02.09.2016).

⁴ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2016. № 14, ст. 1909.

⁵ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2016. № 28, ст. 4559.

⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 26, ч. I, ст. 3874.

Б. А. Дудаев

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Конституция РФ в ст. 10 предусматривает разделение государственной власти на три ветви, в соответствии с чем следует сформировать законодательные, исполнительные и судебные органы, которые независимы во взаимоотношениях между собой. Независимость исполнительной власти от органов законодательной власти устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, а также другими нормативными правовыми актами¹. Действующее законодательство установило для формирования органов исполнительной власти государственно-распорядительный порядок. Он означает, что орган исполнительной власти может быть сформирован только государством и в распорядительном, императивном порядке, т.е. начатый процесс должен быть завершен². Так как высшим органом исполнительной власти в Российской Федерации является Правительство РФ, то процесс учреждения государственных органов исполнительной власти начинается с формирования правительства, а далее исполнительная власть переходит на самоформирование³. Согласно ст. 83 Конституции РФ, полномочиями на образование органов исполнительной власти до стадии самоформирования (назначение главы Правительства, его заместителей, министров и руководителей ведомств) обладают Президент РФ и Федеральное Собрание РФ. С этапа назначения заместителей министров и руководителей ведомств начинается самоформирование исполнительной власти (они назначаются Правительством РФ)⁴. Система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ и состоит из следующих звеньев: министерства, службы, агентства⁵. Всем трем видам органов исполнительной власти предписаны четкие и точные типовые полномочия: министерства — органы во главе сферы

государственного руководства; службы — органы контроля и надзора; агентства — органы, оказывающие государственные услуги⁶.

Система государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации состоит из двух уровней: федеральных и региональных. Если порядок формирования федеральных органов исполнительной власти четко регламентирован, то субъектам РФ предоставляется самостоятельность в установлении системы собственных органов государственной власти в соответствии с ч. 2 ст. 77 Основного Закона РФ. Однако Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст. 77 Конституции РФ о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы собственных органов государственной власти, сформулировал такие правовые позиции: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, что в свою очередь, означает: а) при построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоятельности каждой из ветвей власти при их взаимодействии; б) члены законодательного органа субъекта РФ получают свой мандат непосредственно от народа; в) должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (Постановление от 18.01.1996 г. № 2-П). Схема построения системы органов государственной власти субъектов РФ и взаимоотношений законодательной и исполнительной власти должна быть в основном аналогична федеральной, но может учитывать особенности тех или иных субъектов РФ. Отклонения от общей схемы допускаются в той мере, в какой такие отклонения соответствуют принципам федерализма и самостоятельности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в определенных законодательством пределах. Так, в частности, решаются вопросы об определении структуры парламента, его наименования, количестве избираемых депутатов, в том числе работающих на постоянной основе, наименованиях высших должностных лиц, о существовании или отсутствии коллегиального органа — правительства субъекта РФ, о создании или об отказе создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ и др.⁷.

Статья 78 Конституции РФ предоставляет органам исполнительной власти дополнительные возможности для эффективного выполнения возложенных на них функций. Согласно данной статье федеральные органы исполнительной власти могут:

1. создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;

2. по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Органы же исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе в соответствии с той же статьей по соглашению с федеральными органами исполнительной власти передавать им осуществление части своих полномочий.

Надо отметить, что данную возможность органы исполнительной власти РФ используют сполна. В системе данных органов образованы звенья, имеющие свою внутреннюю структуру. Главным критерием для их классификации, по мнению В. М. Манохина, является закон⁸.

Первая группа законов — федеральные законы (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы), т.е. законы, содержанием которых служат предметы исключительного ведения РФ. Вторая группа законов и соответственно второе звено в системе органов исполнительной власти — законы, именующиеся как «законы Российской Федерации». Содержание законов этой группы определено ст. 72 Конституции РФ, т.е. предметами совместного ведения РФ и субъектов РФ, но при принятии закона точно определяется, что отнесено к федеральному регулированию, а что — к регулированию субъекта РФ. Третья группа законов — законы субъектов РФ (основной закон (конституция или устав) и иные законы). Эти законы черпают свой предмет ведения из ст. 73 Конституции РФ, определившей собственный, субъекта РФ, предмет ведения⁹.

Конституция РФ при установлении порядка создания органов исполнительной власти учла исторический опыт России и установила самые эффективные формы устройства исполнительной ветви власти:

- государственно-распорядительный;
- в порядке самоформирования;
- государственно-регистрационный.

Перечисленные способы организации исполнительной власти дают большие возможности для создания дееспособной бюрократической системы, способной отвечать на вызовы времени и запросы народа Российской Федерации.

¹ См.: *Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: Учебник. М., 2009. С. 218.

² См.: *Манохин В. М.* Административное право России. Саратов, 2011. С. 56.

³ См.: *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 56.

⁴ См.: *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 57.

⁵ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12 мая 2016 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2016. № 20, ст. 2820.

⁶ См.: *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 57.

⁷ Сайт «Конституция РФ» // URL: <http://constrf.ru/razdel-1/glava-3/st-77-krf> (дата обращения: 15.08.2016).

⁸ См.: *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 51.

⁹ См.: там же.

В. В. Иванов

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ

Закрепление порядка совершения административных процедур имеет большое значение при решении задачи по повышению эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти, в особенности улучшения качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Системный анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что, по мнению законодателя, административные процедуры призваны регламентировать взаимоотношения между государственной властью и гражданами.

Легальное определение административных процедур находится в пункте 15 Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Так, под административными процедурами надлежит понимать логически обособленную последовательность административных действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках предоставления государственной услуги¹. Необходимо отметить, что в науке административного права содержатся и иные подходы к определению административных процедур. Например, В. А. Тарасова предложила понимать под административной процедурой, своего рода начальную форму урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии определенных условий способна перерасти в форму, под названием «процесс»². В то время как Ю. А. Тихомиров и Э. В. Талапина раскрывают административную процедуру как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей³.

Приведенные позиции не исчерпывают все многообразие мнений относительно понятия административных процедур, однако анализ теоретических положений и действующего законодательства позволяет выделить некоторые признаки административных процедур:

1. Административная процедура представляет собой «официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела»⁴;

2. Является нормативно установленным порядком деятельности субъектов административного права;

3. Деятельность государственных органов обязательно носит бесспорный (неюрисдикционный) характер, не связанный с применением мер административного принуждения;

4. Целью административно-процедурной деятельности публичных органов является упорядочение конкретных правоотношений, в частности складывающихся между: государственными органами и гражданами (а также иностранными гражданами и апатридами) и их организациями; государственными органами их структурными подразделениями и должностными лицами;

5. Данная деятельность связана с реализацией публичным субъектом своих властных полномочий.

Таким образом и с учетом вышеизложенного под административной процедурой следует понимать нормативно установленный порядок деятельности органов исполнительной власти в рамках их компетенции, осуществляемый в отрыве от применения мер принуждения и реализуемая в бесспорном порядке во взаимоотношениях с заявителями.

Значение административных процедур в сфере оказания государственных и муниципальных услуг прежде всего проявляется в качестве оказания соответствующей услуги, хотя и не сводится целиком к ней.

Качество государственных услуг — сложное юридическое явление, имеющее свои специфические стороны, элементы, воздействие на которые требует использование различных способов и методов. Его обычно связывают со степенью их соответствия административным регламентам с учетом способности удовлетворять потребности граждан, которые являются динамичными и изменяются параллельно информационно-техническим условиям жизни. Система потребностей потребителей по поводу качества и комфортности (доступности) получаемых услуг основательно разработана в научном труде ученых Высшей школы экономики. Она включает в себя следующие группы: эмоциональную, функциональную, информационную.

Помимо вышеназванного значение административных процедур проявляется и в уровне отлаженности работы соответствующих органов государственной власти и их должностных лиц в рамках деятельности по оказанию тех или иных государственных и муниципальных услуг.

С началом очередной административной реформы постепенно снижается уровень административных барьеров. Отчасти это стало возможным благодаря формированию административных процедур, направленных на оптимизацию деятельности органов исполнительной власти. Анализ практики позволяет сделать вывод об успехе нововведений в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. Во многом это стало возможным благодаря формированию новой нормативной базы, частью которой и являются административные процедуры. В конечном итоге системные изменения в законодательстве позволили снизить административные барьеры, являющиеся не только сдерживающим механизмом экономического развития страны, но и препятствующие реализации конституционных прав и свобод личности, политическому, экономическому и социальному развитию общества, сконцентрированные главным образом в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169.

² См.: Тарасова В. А. Процессуальная форма деятельности органов обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 112–113.

³ См.: Тихомиров Ю. А., Талалина Э. В. Административные процедуры и права // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4.

⁴ Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, М. В. Локшиной, Ф. Н. Петровой. М., 1986. С. 407.

К. Т. Конов

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РФ

В современном правовом государстве обращения граждан рассматриваются обязательным атрибутом такой формы государственного устройства. Право граждан на обращение закреплено в ст. 33 Конституции Российской Федерации. Такое внимание к данному вопросу объясняется тем, что в обращениях граждан заложено

диалектическое единство: с одной стороны, возможность выступить средством формирования власти всех уровней о существующих вопросах и проблемах у населения и таким образом принять участие в делах государства, а с другой стороны, предстать в качестве средства защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Поэтому, направляя свои действия на совершенствование административного законодательства в сфере прав и обязанностей граждан, государство тем самым оказывает влияние на упорядочение административно-правовых отношений, с помощью которых реализуются права и выполняются определенные законодательно обязанности.

Исходя из сказанного можно сделать ряд выводов о наличии функций, возложенных на институт обращения граждан, к которым можно отнести правозащитную (обращения как средство защиты и восстановления нарушенного права), информационную (обращение как источник аналитической информации для государственных органов и органов МСУ), коммуникативная (обращения как канал воздействия граждан на властные решения) функции.

К регулирующим правоотношения в области рассмотрения обращений граждан можно отнести ряд источников, среди которых, кроме Конституции РФ, находятся международные акты¹, федеральные конституционные законы и др. Основным нормативным актом, регулирующим вышеназванные отношения является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 ноября 2015 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ), нормы которого содержат, наряду с понятийным аппаратом, положения о правах и обязанностях сторон административных процедур, основные требования к письменным и устным видам обращений, сроки рассмотрения и принятия решений по обращениям³.

Разумеется, не только нормы Федерального закона № 59-ФЗ обеспечивают реализацию гражданами права на обращения. В число таких нормативно-правовых актов можно включить Уголовно-процессуальный кодекс⁴, Гражданский процессуальный кодекс⁵, Арбитражный процессуальный кодекс⁶, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ и другие. В данных нормативных актах регламентируется право граждан на обращение за защитой в судебном порядке, а также закрепляются формы рассмотрения жалоб и заявлений.

Со вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.)⁸ (далее — КАС РФ) появилось новое понятие в российском законодательстве и праве — административный иск, основной особенностью которого является наличие в нем такого участника как государство или его орган в качестве одной из сторон. Ранее данные правоотношения, регулируемые нормами, изложенными в разделе о публичном судопроизводстве в ГПК РФ, утратили силу в настоящее время.

В КАС РФ включены особенности подачи административных исковых заявлений, включающие требования к форме и содержанию иска (ст. 125 КАС РФ); к документам, которые прилагаются к иску (ст. 126 КАС РФ); к особенностям оформления прав представителя (ст. 57 КАС РФ); к особенностям оплаты государственной пошлины (ст. 104 КАС РФ); к необходимости предоставления копий административного искового заявления и документов, приложенных к нему (ст. 127 КАС РФ), а также к иным сведениям, если их предоставление предусмотрено положениями КАС РФ, в которых определяются особенности производства по отдельным категориям административных дел. То есть законодательно установлен необходимый минимум, который предъявляется к

структуре и содержанию особого вида обращений — административных исковых заявлений, что подтверждает особую значимость данного вида обращений.

Отметим, что процедура подачи административного искового заявления может быть осуществлена административным истцом, как почтовым отправлением, так и посредством заполнения формы, размещаемой соответствующем судом на официальном сайте в интернете, также как и документы, которые прилагаются к исковому заявлению (п. 2 ст. 127 КАС РФ).

Что касается права на судебное обжалование решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов МСУ, иных органов, организаций, наделенных государственными и иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, то особенности рассмотрения этих дел в судах общей юрисдикции установлены в гл. 22 КАС РФ. Особенностью реализации данной формы в установлено заявление (главы 24–32 КАС РФ), а сама процедура названа оспариванием решений, а не обжалованием⁹. Термины же «жалоба» и «обжалование» применяются в документах, которые направляются в апелляционные, кассационные или надзорные судебные инстанции, если наличествует неудовлетворенность судебным решением (определением), либо с целью их отмены. Так, в гл. 23 КАС РФ в качестве формы обращения в суд остается жалоба, к которой предъявляются особые требования.

Сказанное выше позволяет сделать ряд выводов. В последние годы разнообразные вопросы, связанные с формами и видами, порядком рассмотрения обращений, подверглись детализации. Проявилась вполне обоснованная необходимость особого правового регулирования отдельных видов обращений граждан на фоне проявляющихся особенностей отдельных сфер управления государством, с целью обеспечения прав граждан в наиболее полной и объективной форме.

Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации следует рассматривать как одно из условий, обеспечивающих право граждан на обращение. В Кодексе установлена и особая форма процессуальная форма обращения — административное исковое заявление, к которому законодателем предъявлены особые требования в части его формы, структуры и содержания, что рассматривается как обязательное и необходимое условие разрешения различного рода конфликтов и коллизий, которые могут возникнуть в сфере государственного управления. Введение данных установлений сделает возможным обеспечение условий для всестороннего, полного, объективного и законного рассмотрения административно-правового спора. Становится очевидным, что в последующем подобные обращения будут рассматриваться с применением особых процессуальных форм, закрепленных в законодательном порядке.

¹ См., например, ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (г. Рим 04.11.1950 г.), где указывается, что каждый, чьи права и свободы, признаваемые Конвенцией, были нарушены, имеет право на эффективную правовую защиту в государственном органе, а также закреплена возможность и порядок обращения за их защитой в специально созданный орган — Европейский Суд по правам человека (Бюллетень международных договоров. 2001. № 3).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2015. № 45, ст. 6206.

³ Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» — Специально для системы «ГАРАНТ», 2014. URL: <http://base.garant.ru/57623344/> (дата обращения: 11.09.2016).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. I, ст. 4921.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4236.

⁹ См.: утративший силу Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 685; 2009. № 7, ст. 772.

К. Ю. Моисеева

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

РАЗВИТИЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА И САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В связи с кризисными явлениями в российской экономике, введением санкций в отношении предприятий и секторов экономики проблема обеспечения защиты населения и отечественных товаропроизводителей таможенными инструментами приобретает все большую актуальность.

ЕС и США ввели первые санкции в отношении России в марте 2014 года. Ряд стран, в том числе США и Великобритания, заморозили с Россией инвестиционное и военное сотрудничество, в том числе совместные учения, а также наложены ограничения на экспорт и импорт вооружения и продукции оборонной промышленности. Под санкции подпали компании и научные институты, связанные с оборонной промышленностью. Заморожены активы, запрещены транзакции и выдача долгосрочных кредитов крупнейшим банкам с госучастием: «Сбербанку», ВТБ, «Внешэкономбанку», «Газпромбанку», «Россельхозбанку» и другим¹.

Российский ответ был асимметричным, указ о введении продовольственного эмбарго, одного из главных инструментов таможенной политики — запрета на импорт молока, мяса, рыбы, овощей, фруктов и орехов из стран, которые ввели санкции против России. Затем из-под санкций вывели безлактозное молоко, биологически активные добавки, в том числе витамины и спортивное питание, мальков рыбы и семенной материал для картофеля. С одной стороны, эмбарго можно оценить как шанс российских производителей сельхозпродукции заполнить полки магазинов качественными и полезными продуктами, с другой, как фактор, который приведет к росту цен. Несмотря на вложения в агропромышленный комплекс, резко увеличить производство продукции, чтобы восполнить импорт (30% свинины, 60% молока и т.д.), производители не могут².

Взаимные санкции и ограничения имеют неблагоприятные последствия. Во-первых, ограничение импорта ведет к исчезновению из магазинов целого ряда товаров либо уменьшение их количества. Быстро заполнить рынок отечественной продукцией невозможно.

Во-вторых, в силу более высокой себестоимости отечественная продукция изначально дороже импортной, и именно это всегда снижало ее конкурентоспособность. Снижение цен на данную продукцию ведет к потерям со стороны отечественных производителей.

В-третьих, имеется ряд товаров, которые Россия в любом случае вынуждена импортировать. С другой стороны, такая таможенная политика может подстегнуть российских предпринимателей к расширению и модернизации национального производства.

Россия располагает всеми необходимыми ресурсами для максимального обеспечения собственной продукцией как промышленного, так и сельскохозяйственного производства. Однако пока на мировом аграрном рынке Россия выступает в большей мере как импортер, чем экспортер. То же наблюдается и во многих отраслях промышленного производства, за исключением топливно-энергетического комплекса. Именно на решение этих задач необходимо направить все силы в ближайшее время. Одним из важнейших инструментов остается таможенно-тарифное регулирование, с помощью которого государство активно влияет на экономическую ситуацию.

С 1 января 2015 года начал функционировать Евразийский экономический союз — объединение, созданное на базе Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана.

В Договоре о Евразийском экономическом союзе³ предусмотрено, что в ЕвразЭС осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом союза, международными договорами и актами, составляющими право союза, положениями самого договора о Евразийском экономическом союзе.

Договор регулирует все вопросы функционирования ЕвразЭС (за исключением таможенных правоотношений, которым посвящены лишь несколько отсылочных статей). В частности, ст. 32 Договора гласит: «В Союзе осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями настоящего Договора». Таким образом, в Договоре уже упоминается не действующий Таможенный кодекс Таможенного союза⁴ (далее — ТК ТС), а новый документ — Таможенный кодекс Евразийского экономического союза.

Среди наиболее важных изменений таможенного законодательства, которые нашли отражение в проекте ТК ЕвразЭС, можно выделить следующие: – дальнейшее внедрение электронной формы таможенного декларирования, и, лишь в особо оговоренных в законодательстве случаях, использование ее письменного формата;

- необходимость применения автоматического совершения таможенных операций, связанных с регистрацией таможенной декларации и выпуском товаров, основанных на информационных системах таможни;

- декларация может быть представлена в таможенный орган самостоятельно, то есть без дополнительных документов, использованных при ее заполнении;

- совершение таможенных операций, связанных с прибытием товаров или их убытием должно осуществляться на основе системы «единого окна»;

- минимизация времени, используемого для выпуска товаров;

- условия использования товаров, которые помещаются под таможенные процедуры и имеют ограничения по их использованию на таможенной территории ЕвразЭС либо за его пределами, должны быть четко регламентированы.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Таможенное регулирование — это правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

В условиях кризиса таможенная политика носит санкционный характер, что требует применения ответных мер в области как ограничения внешней торговли, так и усилий, направленных на защиту экономической безопасности нашей страны, введение эмбарго на отдельные товары, прекращение торговых связей с определенными странами. Последствия такой таможенной политики неясны до конца, несмотря на оптимизм подавляющего большинства экспертов, следует признать серьезное негативное воздействие на развитие российской экономики как санкций, введенных в отношении России, так и российских ответных мер. Это станет демонстрацией нежелания России работать в партнерских отношениях с мировой экономикой⁵.

Основными направлениями развития таможенной политики России являются: совершенствование таможенного регулирования; совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров; совершенствование реализации фискальной функции; совершенствование правоохранительной деятельности; содействие развитию интеграционных процессов и развитие международного сотрудничества; совершенствование системы государственных услуг; совершенствование таможенной инфраструктуры; совершенствование информационно-технического обеспечения; укрепление кадрового потенциала и усиление антикоррупционной деятельности; развитие социальной сферы; совершенствование организационно-управленческой деятельности⁶.

Государственное регулирование ВЭД опосредовано необходимостью обеспечения политических и экономических интересов страны. Оно представляет собой совокупность используемых государственными органами и службами методов, форм и инструментов воздействия на экономические отношения между государствами, с учетом государственных и национальных интересов. Регулирующее воздействие со стороны государства реализуется посредством принятия законов и иных нормативных актов.

¹ См.: Дмитриева Г. К., Ершова И. В., Карташов А. В., Шахназаров Б. А. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности в условиях вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию / под ред. Г. К. Дмитриевой. М., 2013. С. 43.

² См.: Петренко А. С. Таможенная политика России в условиях внешней санкционной политики / А. С. Петренко, И. Ю. Гонтарь // Наука и образование Материалы II Международной научно-практической конференции. Научно-образовательное учреждение «Вектор науки», научный редактор С. В. Галачиева. М., 2014. С. 8.

³ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане от 29 мая 2014 г. (с изм. от 8 мая 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Таможенный кодекс Таможенного союза: приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 (с изм. от 8 мая 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6615; 2015. № 38, ст. 5214.

⁵ См.: *Халилин С. А.* Обеспечение национальных экономических интересов России в условиях глобализации: таможенный аспект // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2015. № 3 (288).

⁶ См.: *Макрусев В. В.* Развитие таможенного института как системы таможенных услуг // *Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика*. 2015. № 1. С. 38.

О. В. Сарсадская

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ О ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ГОСПИТАЛИЗАЦИИ ЛИЦ В ПСИХИАТРИЧЕСКИЙ СТАЦИОНАР

Надлежащее состояние психического здоровья человека — одно из необходимых условий функционирования личности в качестве полноценного представителя человеческого общества. Лица, страдающие психическим расстройством, неминуемо оказываются исключенными из системы общественных связей, поскольку не могут надлежащим образом участвовать в социальных отношениях, а потому данная категория лиц нуждается в повышенной правовой и социальной защите.

Принудительная изоляция от общества лиц, страдающих психическим расстройством, по причине их предполагаемой опасности для себя и (или) окружающих происходит путем фактического удержания в психиатрическом стационаре. При этом затрагиваются такие закрепленные Конституцией Российской Федерации права, как право на свободу передвижения и право на свободу и личную неприкосновенность¹.

Предварительный характер решения об изоляции таких лиц, сложность оценки их фактического состояния и отсутствие у них возможности в полном объеме осуществлять защиту своих интересов в суде диктуют необходимость установления особой судебной процедуры и ее строгого соблюдения при рассмотрении такого рода дел.

До принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) порядок рассмотрения данной категории дел регламентировался нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Данные дела рассматривались в порядке особого производства, хотя был очевиден их публично-правовой характер. С принятием КАС РФ данное несоответствие устранено.

В статье 274 главы 30 КАС предусматривается, что по правилам настоящей главы подлежат рассмотрению административные дела не только о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, но и иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований (п. 3 ч. 1)².

Статья 29 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» определяет основания для помещения гражданина в психиатрический стационар³. Структура этой статьи включает в себя три критерия, необходимые при недобровольной (принудительной) госпитализации в психиатрический стационар⁴.

Первый критерий — в момент осуществления недобровольной (принудительной) госпитализации, лицо, подлежащее помещению в психиатрический стационар, должно страдать тяжелым психическим расстройством. Закон допускает недобровольную госпитализацию гражданина в психиатрический стационар лишь в случае, если он действительно страдает психическим расстройством, если это расстройство тяжелое, и если об этом имеется заключение врача соответствующей специализации.

Второй критерий — обследование или лечение гражданина, недобровольно (принудительно) госпитализируемого в психиатрический стационар, может проводиться только в условиях стационара. Поэтому необходимо, чтобы заключения комиссий врачей-психиатров о принудительной госпитализации в психиатрическую больницу содержали аргументированное обоснование той позиции, что объективно отсутствует возможность обследовать или лечить пациента амбулаторно.

Третий критерий — который, в свою очередь, состоит из трех составляющих: непосредственная опасность лица, недобровольно госпитализируемого в психиатрический стационар, для себя или окружающих;

его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности;

существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Конкретный случай может содержать в себе одно или несколько из этих составляющих.

При этом следует отметить, что указанной нормой не конкретизировано понятие «опасности» возникающей при конкретном психическом заболевании. Вместе с тем, как указал Европейский Суд по правам человека в Постановлении от 28 октября 2003 года по делу «Ракевич против Российской Федерации»⁵, статья 29 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» делает возможным недобровольное помещение в психиатрический стационар, в том числе, в случае, когда «психическое расстройство является тяжелым и обуславливает его непосредственную опасность для себя или окружающих». Европейский Суд по правам человека считает, что законодатель не обязан исчерпывающим образом разъяснять понятие «опасность», поскольку вряд ли возможно охватить в законе все разнообразие состояний, которые включают в себя психиатрические риски. Более того, указанный Закон требует, чтобы суды проводили проверку всех дел о недобровольном помещении в психиатрический стационар на основании медицинских данных, что является важной гарантией от произвола.

Однако Закон требует неукоснительного соблюдения определенной юридической формы, соблюдения процессуальных норм при недобровольной (принудительной) госпитализации пациента. Эта процедура регламентируется Главой 30 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 275 настоящего Кодекса административное исковое заявление представителя медицинской организации о госпитализации в недобровольном

порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке гражданина, страдающего психическим расстройством, подается в суд по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин. Таким образом, устанавливается исключительная территориальная подсудность данных дел районному суду по месту нахождения соответствующей медицинской организации.

В заявлении должны быть указаны предусмотренные федеральным законом основания для госпитализации в недобровольном порядке гражданина, страдающего психическим расстройством, в медицинскую организацию. К заявлению прилагается мотивированное заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости пребывания гражданина в медицинской организации, документы, на основании которых составлено данное заключение комиссии, а также заключение комиссии врачей о том, позволяет ли гражданину его психическое состояние лично участвовать в судебном заседании, в том числе в помещении суда.

В соответствии со ст. 276 настоящего Кодекса заявление о госпитализации гражданина в недобровольном порядке подается в течение сорока восьми часов с момента помещения гражданина в медицинскую организацию или с момента наступления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости продления срока госпитализации в недобровольном порядке.

¹ См.: Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

² См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 27, ч. I, ст. 4236.

³ См.: Закон РФ от 2 июня 1992 г. № 3185-1 (в ред. от 3 июля 2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913; 2016. № 27, ч. I, ст. 4160.

⁴ См.: *Алексеева М. Б.* Недобровольная (принудительная) госпитализация граждан в психиатрический стационар [Электронный ресурс]. URL: http://familyth.ru/lectio_f13 (дата обращения: 26.08.2016).

⁵ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 28 октября 2003 года (жалоба № 58973/00) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс]. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/001.htm> (дата обращения: 25.08.2016).

А. Р. Семикин

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Изучая историю развития института правопреемства в различных отраслях права, можно прийти к выводу, что она довольно продолжительна, но ее общие теоретические основы недостаточно исследованы.

Понятие правопреемства встречается в различных отраслях права, но как показали исследования многих ученых, единого понимания правопреемства в теории права не существует.

Существует два подхода к идее понимания правопреемства: первая — это транзитивность, другими словами переходность, и вторая — дискретность (непереходность) субъективных прав, т.е. юридических обязанностей в процессе производного приобретения прав.

Сейчас, в нашей жизни, каждый гражданин может столкнуться с необходимостью процессуального правопреемства. В связи с тем, что наше государство правовое, это уже не редкость. В юридической практике все чаще встречаются случаи процессуального правопреемства.

Объектом изучения процессуального правопреемства в административном судопроизводстве является его правовая действительность.

Предметом — понятие и признаки правопреемства.

В нормативной базе исследования процессуального правопреемства в административном судопроизводстве лежат труды таких ученых, как Д. В. Носова¹, Е. Б. Лупарева,² Ю. А. Тихомирова.³

Переход процессуальных прав и обязанностей от одного лица, которое являлось в процессе стороной или третьим лицом с самостоятельными требованиями на предмет спора, к другому лицу в связи с переходом к нему субъективных материальных прав является процессуальным правопреемством.

Основания для процессуального правопреемства для разных отраслей права различны. Случаи, в которых наступает процессуальное правопреемство в административном судопроизводстве четко и конкретно изложены в ст. 44 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁴.

В регулировании правопреемства в административном процессе существуют важные особенности.

Бывают случаи, когда в процессе рассмотрения административно-правового спора, права и обязанности субъектов спорного материального правоотношения еще до окончания процесса из-за различных причин, могут перейти к другому лицу, который не является участником рассматриваемого спора. В этом случае происходит процессуальное правопреемство. Выбытие стороны может произойти по разным причинам.

Административно-правовые отношения обуславливают главные черты материальных и процессуальных административно-правовых норм. Главное положение здесь: гражданин является главным участником административно-правовых отношений.

Выделяют два вида субъектов правоотношений:

— первый — это властный орган, который уполномочен принимать решение по конкретному делу;

— второй — лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Оба эти вида субъектов могут заменяться в процессе рассмотрения дела по существу.

В Кодексе административного судопроизводства установлен принцип, по которому, судебный орган будет являться правопреемником при упразднении органов государственной власти до момента внесения соответствующих изменений в законодательство правопреемником по уже начавшемуся административному процессу⁵.

Орган, учреждение, их структурные подразделения или территориальные органы рассматривают подведомственные им дела об административных правонарушениях, в случае преобразования, другой какой-либо реорганизации или переподчинения указанных органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов до внесения в КоАП РФ или в закон субъекта Российской Федерации соответствующих изменений и дополнений, которым переданы указанные функции. В данном случае — это прямое правопреемство при реорганизации органов государственной власти.⁶

Одним из главных вопросов в административном судопроизводстве является классификация процессуального правопреемства.

Рассмотрим виды процессуального правопреемства в административном судопроизводстве. Их существует два вида: сингулярное и универсальное.

От вида субъекта, будь то индивидуальный или коллективный субъект, зависит и вид самого правопреемства (универсальное или сингулярное).

Статья 29.5 КоАП РФ устанавливает правила рассмотрения дела или по месту совершения административного правонарушения, а также по месту жительства лица, в отношении которого возбуждено дело, иными словами — сингулярное правопреемство в административном процессе возможно на стороне властного органа в отношениях с индивидуальным субъектом, т.е. физического лица.

Так как каждый может отвечать только за те деяния, которые сам совершил, то сингулярное правопреемство на стороне индивидуального субъекта тоже, как и на стороне коллективного субъекта невозможно.

Согласно ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае смерти физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, поэтому универсальное правопреемство индивидуального субъекта при рассмотрении дела об административном правонарушении невозможно.

Неосуществимо сингулярное правопреемство в административном процессе на стороне властного органа в отношениях с коллективным субъектом, в связи с тем, что ст. 29.5 КоАП РФ не устанавливает правила рассмотрения дела по месту нахождения юридического лица.

В настоящее время ученые изучают проблемы процессуального правопреемства в различных отраслях права, что же касается правопреемства в административном процессе, то можно подвести итог, что процессуальное правопреемство в административном процессе является явлением сложным и достаточно объемным.

¹ См.: *Носов Д. В.* Правопреемство в российском праве. М., 2013.

² См.: *Луларев Е. Б.* Административное право. М., 2013.

³ См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс. М., 2001.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

⁵ См.: *Административный процесс / под ред. М. А. Шатиной.* М., 2015.

⁶ См.: *Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В.* Административное право Российской Федерации. М., 2015. 519 с.

АДМИНИСТРАТИВНО–ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понятие «Муниципальная служба» в Российской Федерации появилось сравнительно недавно, а связано это с принятием закона «Закон СССР от 09 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и вступления его в законную силу. После чего и пошло дальнейшее развитие органов местного самоуправления в России.

В Российской Федерации муниципальная служба основывается на Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г.¹, где описаны все права и обязанности муниципального служащего.

Муниципальная служба — это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Правовую основу муниципальной службы составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Законы субъектов Российской Федерации;
- Нормативно — правовые акты, регулирующие отношения внутри органа местного самоуправления.

Муниципальная должность — это должность, предусмотренная нормативными правовыми актами в каждом регионе, а именно, уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ, где прямо установлены полномочия на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, которые образуются, согласно уставу муниципального образования, с определенным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

В органе местного самоуправления есть муниципальные должности, подразделяющиеся на группы:

- выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты);
- замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления (главы администраций);
- иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора (муниципальные служащие, специалисты)².

Итак, депутаты, главы муниципальных образований и иные выборные должностные лица местного самоуправления не относятся к муниципальным служащим. Муниципальными служащими также не являются лица, которые исполняют обязанности по техническому обеспечению органов местного самоуправления. Правовой статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности, законодательством о муниципальной службе не определяется.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с

реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта РФ.

Этим же законом определяется соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы³.

На сегодняшний день ОМС (органы местного самоуправления) стремительно развиваются и выполняют множество функций, которые не много отличаются от государственной гражданской службы, а именно по своему назначению и обязанностям, у выполняющих работу людей.

Муниципальные служащие по своему правовому статусу не отличаются от государственных служащих, так как со статусно — функциональной точки зрения одинаковы их обязанности, права, ответственность, круг полномочий, виды службы, поступление на службу и прекращение служебных отношений и многим другим. Естественно, для муниципальных служащих действуют специальные законы и особые нормативные акты, принятые законодательными органами субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления, они то и определяют специфический уровень компетенции и должностной статус муниципальных служащих.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

У каждого муниципального служащего, как и государственного гражданского служащего, есть ограничения, исходя и своего административно — правового статуса, которые закреплены в нормативно — правовых актах Российской Федерации. Каждый служащий в органах местного самоуправления должен основываться на принципах:

1) верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

4) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

5) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

6) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

7) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в РФ, а также учета исторических и иных местных традиций;

8) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

9) внепартийности муниципальной службы⁴

Каждый гражданин, который приобретает статус муниципального служащего, должен ответственно подходить к своей работе, ведь именно он выполняет,

заменяет роль государства для каждого человека, который обращается в орган местного самоуправления и конечно же руководствоваться только действующими законами.

Муниципальный служащий несет как административную, так уголовную и гражданско — правовую ответственность, в связи с чем знаменитую цитату: — «Не знание закона не освобождает от ответственности. А вот знание нередко освобождает»⁵ — Станислав Ежи Лец (выдающийся польский поэт, философ, писатель-сатирик и афорист XX века) должен помнить гражданин получивший, данную должность.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152.

² См.: *Макареико Н. В.* Административное право: конспект лекций / под ред. Н. В. Макареико. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 64.

³ См.: Российское административное право (Вторая часть). // URL: <http://isfic.info/admis/nelis64.htm> (дата обращения 30.08.2016).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152.

⁵ См.: Сборник цитат. URL:<http://http://tsitaty.com/%D1%86%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0/169047> (дата обращения 30.08.2016).

Е. В. Тагаева

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕКРАЩЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ, ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ДЕПУТАТОВ, ЧЛЕНОВ ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Анализ организации надзора за соблюдением федерального законодательства органами местного самоуправления свидетельствует о том, что городские, районные, межрайонные прокуроры не всегда своевременно отслеживают и реагируют на возникновение оснований для прекращения полномочий глав администраций, глав муниципальных образований, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

В результате допускаются факты длительного пребывания в должности лиц, не имеющих права занимать их на законных основаниях.

Согласно ст.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, направленная на:

а) предупреждение коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» к основным принципам противодействия коррупции, в том числе относятся публичность и открытость деятельности государственных органов, а также неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Согласно ч. 1 ст. 6 вышеуказанного Федерального закона профилактика коррупции осуществляется путем формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Согласно п. 5 ч. 10 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда.

В соответствии с ч. 11 ст. 40 вышеуказанного Федерального закона № 131-ФЗ решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, — не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания.

Также данные требования указываются в Уставах муниципальных образований.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 г. № 285-О-О по данному вопросу установлено, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет законность деятельности и ответственность органов местного самоуправления, депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления в качестве принципов местного самоуправления (ч. 2 ст. 1, ст.ст. 70–72). Одной из форм ответственности и элементом статуса главы муниципального образования, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является досрочное прекращение их полномочий в случае вступления в отношении них в законную силу обвинительного приговора суда. Это — мера публично-правовой ответственности, которая применяется на основании данного Федерального закона и в порядке, определенном уставом муниципального образования.

В нарушение требований действующего законодательства с момента вступления приговора в силу депутаты местного самоуправления свои полномочия добровольно не складывают. Представительные органы муниципальных образований решение о досрочном прекращении полномочий депутатов представительного органа муниципального образования своевременно не принимают. Внесенные прокуратурами районов представления, а также объявленные предостережения по указанным нарушениям в адреса Советов муниципальных образований, однако нарушения не устраняются.

Зачастую прокурорами не отслеживается работа по устранению данных нарушений в связи с загруженностью по различным направлениям прокурорской

деятельности. Непринятие мер к досрочному прекращению полномочий депутата местного самоуправления нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц на осуществление местного самоуправления через выборные и иные органы местного самоуправления. Указанное обстоятельство позволяет осуществлять местное самоуправление лицу, конфликтующему с уголовным законом, не отвечающему нравственным требованиям, в отношении которого вступил в законную силу обвинительный приговор.

Кроме того, выборное должностное лицо органа местного самоуправления, имеющее судимость за коррупционное преступление и пребывающее в занимаемой должности, создает ситуацию, которая подрывает основные принципы противодействия коррупции, а также нарушает предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции» основы предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Согласно ч. 1 ст. 39 КАС РФ³ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Как показывает практика, организация деятельности прокуратуры в данном направлении требует совершенствования.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1; 2016. № 7, ст. 912.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4231.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4236.

Е. Б. Ульянова

начальник организационно-планового и контрольного отдела,
Государственное казенное учреждение города Москвы «Пожарно-спасательный центр» (ГКУ «ПСЦ»)

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЖАРНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Деятельность МЧС России базируется на обширной разноразмерной нормативно-правовой базе. Большое количество нормативных актов обусловлено тем, что компетенция МЧС России затрагивает ряд относительно самостоятельных сфер деятельности, каждое из направлений которых регулируется соответствующей областью законодательства¹.

То же утверждение с уверенностью можно отнести к деятельности пожарно-спасательных учреждений, компетенция которых реализуется в различных самостоятельных сферах деятельности, связанных с выполнением основных возложенных на них задач.

В связи с принципиальной значимостью вопроса компетенции пожарно-спасательных учреждений для выявления проблем нормативно-правового регулирования их деятельности рассмотрим, какие основные задачи возложены на пожарно-спасательные учреждения.

В настоящее время законодателем не дано определение пожарно-спасательного формирования, являющегося основной структурной единицей пожарно-спасательного учреждения, и не установлен четкий перечень работ, входящий в их обязанности. Вместе с тем в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»² организационная структура, полномочия, задачи, функции, порядок деятельности федеральной противопожарной службы определяются положением о федеральной противопожарной службе, утверждаемым в установленном порядке. Состав и структуру аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»³ определяют создающие их органы исходя из возложенных на них задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также требований законодательства Российской Федерации.

Таким образом, исходя из принципа аналогии применения нормативных правовых актов, перечень основных направлений деятельности пожарно-спасательных учреждений может устанавливаться учредителем и фиксироваться в Уставе конкретной организации.

Представляется, что указанный перечень должен зависеть от специфики расположения конкретного учреждения, что напрямую связано с характерными для данной местности чрезвычайными ситуациями.

Рассмотрим принятую сегодня классификацию чрезвычайных ситуаций. По происхождению чрезвычайные ситуации классифицируются на природные, техногенные, экологические, военные и биолого-социальные⁴. При этом природные подразделяются на геологические, гидрологические и метеорологические явления, а также природные пожары⁵. В состав техногенных чрезвычайных ситуаций включены промышленные аварии и катастрофы (радиационные, химические, гидродинамические, биологические), опасные происшествия на транспорте (железнодорожные аварии, аварии на подземных сооружениях, дорожно-транспортные происшествия, авиакатастрофы, аварии на магистральном трубопроводе), пожары и взрывы⁶. Очевидно, в условиях мирного времени в мегаполисе промышленные аварии и катастрофы, опасные происшествия на транспорте, пожары и взрывы будут происходить чаще других происшествий.

Таким образом, на многопрофильные пожарно-спасательные учреждения, создаваемые в мегаполисах, целесообразно в первую очередь возлагать функции по тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ в указанных чрезвычайных ситуациях, проведению профилактической работы и оказанию первой помощи пострадавшим до прибытия бригад скорой медицинской помощи.

На сегодняшний день создана действительно обширная нормативно-правовая база законодательства в сфере пожарной безопасности, предупреждения

и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем хотелось бы отметить следующее.

Действующие для подразделений пожарной охраны нормативные правовые акты охватывают и повседневное несение службы, и непосредственную деятельность по тушению пожаров и поддержание в готовности сил и средств подразделений. Так, для подразделений пожарной охраны утверждены порядок несения службы, порядок тушения пожаров, порядок проведения аварийно-спасательных работ, связанных с тушением пожаров, установлены требования охраны труда, требования к пожарной технике, нормы табельной положенности для пожарных автомобилей⁷ и т.д.

Все эти и другие действующие в этой области нормативные правовые акты основаны на накопленном веками опыте по борьбе с пожарами и вполне закономерно, что в этой отрасли деятельности фактически не осталось пробелов, не урегулированных специальными нормами.

Совсем по-иному выглядит ситуация с нормативным регулированием деятельности по проведению аварийно-спасательных работ. На территории нашей страны существует взаимосвязанная и прекрасно функционирующая единая система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, подкрепленная соответствующими нормативными правовыми актами⁸.

Однако все эти акты нацелены на своевременную ликвидацию крупных происшествий, носящих массовый, социально и экономически значимый характер, подпадающих под определение чрезвычайной ситуации. А таких происшествий с начала текущего года до настоящего времени, к примеру, в Москве, зафиксировано всего три.

Вместе с тем в крупном мегаполисе ежедневно осуществляется ликвидация происшествий, не носящих массового характера. Это и дорожно-транспортные происшествия с небольшим количеством пострадавших, происшествия на воде, обвалы и обрушения конструкций, спасение пострадавших, находящихся в беспомощном состоянии в закрытых помещениях и т.п.

При этом Федеральным законом от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определено, что аварийно-спасательные работы — это действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды *в зоне чрезвычайных ситуаций*, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов.

Таким образом, если в результате происшествия пострадали менее 10 человек и размер материального ущерба составляет менее 100 тыс. рублей, или соответствующим должностным лицом не введен режим чрезвычайной ситуации, то согласно действующему Постановлению Правительства РФ⁹ подобное происшествие не является чрезвычайной ситуацией. В таком случае при спасении пострадавших проводятся работы, не относящиеся согласно указанному определению к аварийно-спасательным.

В этой связи представляется необходимым внести изменение в определение термина «аварийно-спасательные работы», исключив из него указание, что данные работы проводятся в зоне чрезвычайной ситуации.

Кроме того, для аварийно-спасательных служб и формирований на сегодняшний день нормативными правовыми актами не утверждены ни порядок повседневного дежурства, ни требования к зданиям и сооружениям для их размещения, ни правила охраны труда, ни общий перечень рабочих специальностей, которыми

могут владеть спасатели, ни правила (технологии) проведения аварийно-спасательных работ при происшествиях различного характера.

Отсутствие указанных регламентирующих документов ведет к отсутствию единой политики в организации деятельности как аварийно-спасательных подразделений, так и пожарно-спасательных учреждений, объединяющих в себе двойной пожарно-спасательный функционал. Решение указанных проблем нормативно-правового регулирования деятельности пожарно-спасательных учреждений, как представляется, должно стать одним из приоритетных направлений деятельности. Ведь именно качество повседневной работы позволяет поддерживать готовность реагирования в целом на масштабные чрезвычайные ситуации.

На основании изложенного выше считаю целесообразным:

1. Внести изменения в Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», изложив определение термина «аварийно-спасательные работы» в следующей редакции: это действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды *при разрушительных природных или техногенных процессах и явлениях*.

2. Издать ряд нормативных правовых актов, регламентирующих порядок организации повседневной деятельности аварийно-спасательных формирований, а также порядок ликвидации происшествий различного рода.

¹ См.: Уткин Н. И., Немченко С. Б. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Вестник СПб университета ГПС МЧС. СПб., 2014.

² Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Рос. газ. 1995. 5 янв.

³ Рос. газ. 1995. 31 авг.

⁴ См.: Немченко С. Б., Смирнова А. А., Опарина Т. И. К вопросу о классификации чрезвычайных ситуаций в Российской Империи // Вестник СПб Университета ГПС МЧС. СПб. 2013.

⁵ ГОСТ 22.0.003–97 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения». М., 2000.

⁶ ГОСТ Р 22.0.05–97 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения». М., 2000.

⁷ См. подробнее: Уткин Н. И., Немченко С. Б. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Вестник СПб университета ГПС МЧС. СПб. 2014.

⁸ См. подробнее: Уткин Н. И., Немченко С. Б. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Вестник СПб университета ГПС МЧС. СПб., 2014.

⁹ Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Рос. газ. 2007. 26 мая.

А. А. Фокина

магистрант Института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРЕДПОЛЕТНЫЙ ДОСМОТР КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ АВИАПЕРЕВОЗОК

Сегодня вопросам обеспечения общественной безопасности и антитеррористической защиты гражданских перевозок на воздушном транспорте уделяется все большее внимание. С учетом того, что авиатранспорт по своей сути относится к

особенно значимым и уязвимым объектам транспорта, с помощью внедряемых новейших технологий государство стремится максимально обеспечить авиационную безопасность и свести к минимуму возможность совершения как террористического акта, так и отдельного нарушения действующих правил безопасности.

Одной из мер, обеспечивающих авиационную безопасность служит предполетный досмотр. Целями предполетного досмотра являются: охрана жизни и здоровья пассажиров, членов экипажей воздушных судов и авиационного персонала гражданской авиации, предотвращение возможных попыток захвата (угона) воздушных судов и других актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации преступных элементов, а также незаконного провоза оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся и других опасных веществ и предметов, запрещенных к перевозке на воздушном транспорте по условиям авиационной безопасности¹.

Предполетному досмотру подвергаются воздушное судно, его бортовые запасы, члены экипажа и лица из числа авиационного экипажа, пассажиры и их багаж, а также перевозимые грузы и почтовые отправления.

Разработка технологии проведения предполетного досмотра и организация его проведения возлагается на администрацию аэропорта, авиационного предприятия, эксплуатанта, непосредственно осуществляющих досмотр, по согласованию с территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и органом внутренних дел на транспорте. При этом администрация аэропорта, авиационного предприятия, эксплуатант берут на себя обязательства по выполнению рекомендаций аэропортовой комиссии по авиационной безопасности, созданной в соответствии с Положением о федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства².

Процедура проведения предполетного досмотра на сегодняшний день включает: проверку билета, посадочного талона пассажира и сверку с его удостоверяющими документами; предложение заявить об имеющихся у пассажира запрещенных предметах и веществах, а также выложить предметы, содержащие металл, и снять верхнюю одежду, обувь и аксессуары; проход пассажира через рамку стационарного металлоискателя; проведение досмотра багажа и вещей пассажира. Проведение подобного вида досмотра осуществляется после регистрации пассажира, а также иных видов контроля: фитосанитарного, санитарно-карантинного, ветеринарного, пограничного, таможенного, иммиграционного.

При этом при проведении мероприятий предполетного досмотра пассажиров, членов экипажа авиатранспорта и авиационного персонала наиболее часто используются технологии досмотра стационарными и ручными металлоискателями. Подобные устройства способны обнаружить большинство видов холодного и огнестрельного оружия, а также гранаты, контейнеры с радиоактивными веществами и им подобные запрещенные к проносу на территорию аэропорта и воздушного судна металлические предметы. Однако необходимо обратить внимание на то, что у подобного рода металлоискателей есть существенный недостаток: они нечувствительны к изготовленному из керамики и пластмассы оружию, а также к предметам, изготовленным из стекла (например, к капсулам с взрывчатыми и наркотическими веществами). Для устранения подобного недостатка в обязательном порядке целесообразно проведение тактильного (контактного) досмотра граждан. Однако посредством контактного досмотра практически невозможно обнаружить предметы,

спрятанные в естественных полостях тела человека. Такие предметы могут быть обнаружены только посредством использования сканера, создающего полное изображение тела человека на мониторе сотрудника службы авиационной безопасности³.

Значимым моментом в организации предполетного досмотра является создание таких условий, при которых контактирование лиц, уже прошедших процедуру досмотра, с лицами, не прошедшими такого досмотра, сведено к нулю⁴. Неукоснительное соблюдение данного требования значительно повышает уровень безопасности на воздушном транспорте и снижает риски проноса запрещенных и опасных предметов на борт воздушного судна.

И если другие виды досмотра (например, входной досмотр) может считаться неэффективной и даже опасной мерой (по мнению Международного совета аэропортов, ACI, прохождение входного досмотра провоцирует массовое скопление людей в часы пик, что является контрпродуктивной мерой по борьбе с терроризмом⁵), то в эффективности и необходимости проведения предполетного досмотра сомнений не возникает.

В связи с этим в последние годы наиболее активно идет формирование нормативно-правовой базы, которая должна регулировать все вопросы транспортной безопасности в целом и авиационной в частности. В 2010 году было подписано Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1285-р⁶, в котором была утверждена Комплексная Программа обеспечения безопасности населения на транспорте, указанным Распоряжением были определены, в том числе и объемы финансирования на обеспечение условий соблюдения предполетного досмотра путем оснащения объектов транспортной инфраструктуры гражданской авиации техническими средствами досмотра пассажиров и багажа.

Безусловно, осуществление процедуры предполетного досмотра значительно усложняет прохождение пассажиров на борт воздушного судна, но при этом позволяет значительно повысить уровень авиационной безопасности. Некоторое снижение комфорта пассажиров при осуществлении перевозки, неизбежно возникающее в силу множества операций, прохождение которых необходимо для совершения перелета, компенсируется возможностью обеспечить безопасную авиаперевозку. И для повышения эффективности такой меры обеспечения транспортной безопасности, как предполетный досмотр, целесообразно своевременное осуществление замены устаревших технических средств досмотра в пунктах предполетного досмотра пассажира и багажа на новые, использующие самые передовые технологии. Именно в таком случае можно будет говорить о том, что предполетный досмотр позволит не только зафиксировать существующую угрозу, но и предотвратить ее появление.

¹ См.: Приказ Минтранса РФ от 25 июля 2007 г. № 104 (ред. от 6 июля 2016 г.) «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров».

² Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» (ред. от 14.12.2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 15, ст. 1795; 2006. № 52, ч. III, ст. 5587.

³ См.: *Киселева Д. К., Немчинов О. А.* Анализ степени воздействия систем обеспечения авиационной безопасности на пассажиров аэропорта // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2013. № 9. С. 180–181.

⁴ Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1383; 2016. № 28, ст. 4558.

⁵ См.: Официальный сайт «Аргументы и факты». URL: http://www.aif.ru/society/safety/v_rossii_mogut_otmenit_dosmotr_passazhiro_v_aeroportah.html (дата обращения: 30.08.2016).

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р. Текст Распоряжения официально опубликован не был.

Е. А. Чирков

магистрант юридического факультета ЧОУ ВО «Волгоградский институт бизнеса»,
начальник консультационно-организационного отдела Волгоградской городской Думы

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ КАК СПОСОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Местное самоуправление — это форма самоорганизации граждан на определенной территории, позволяющая создавать достойные условия для проживания населения на данной территории и как следствие формировать определенную степень ответственности за принятые решения. Нельзя не согласиться с В. А. Холотовым¹, согласно которому местная власть как территориально, так и исходя из потребностей местного сообщества, наиболее близка интересам граждан, проживающих в границах определенного муниципального образования.

Одной из наиболее важных и сложных проблем организации местного самоуправления — слабое организационно-правовое взаимодействие населения и органов власти, и как следствие слабо выраженная гражданская позиция населения по вопросам развития муниципального образования. Наиболее ярко данное обстоятельство, на наш взгляд, можно проследить на участии граждан в публичных слушаниях, которые в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются одной из форм взаимодействия органов местного самоуправления и населения.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит каких-либо правил и порядка проведения публичных слушаний, что фактически является положительным моментом. Каждое муниципальное образование вправе самостоятельно выстраивать порядок взаимодействия населения и органов власти в процессе обсуждения проектов муниципальных правовых актов с учетом всех исторических и иных особенностей каждого муниципального образования, но с обязательным оповещением жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний и заблаговременным ознакомлением с проектом муниципального правового акта, включая мотивированное обоснование принятых решений.

На практике нередко встречается формальное отношение к публичным слушаниям со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, например, постановление главы Ставрополя о назначении публичных слушаний отсутствует в общем доступе (официальный сайт и «КонсультантПлюс»); в Астрахани инициатива жителей о проведении публичных слушаний может быть рассмотрена представительным органом при создании инициативной группы в количестве

не менее 1000 человек², также отсутствует срок принятия и опубликования муниципального правового акта о назначении публичных слушаний, при этом публикация вопроса, выносимого на публичные слушания, равно как и уведомление жителей, осуществляет комиссия не позднее 10 дней до начала публичных слушаний.

Вместе с тем, проанализировав все процессы согласования проектов развития с участием населения, можно сделать вывод об отрицательной тенденции развития подобных взаимоотношений, в том числе и со стороны самого населения. Фактически, интерес населения к судьбе муниципального образования, равно как и попытка исправить существующее положение, ограничивается банальными жалобами в вышестоящие органы власти, используя при этом только одну возможность взаимодействия населения и властных структур.

Во многом данная проблема существует по причине отсутствия у населения традиций самостоятельного и ответственного решения поставленных перед муниципальным образованием задач. Нельзя снимать ответственность и органов власти в сложившейся ситуации. В данном случае видится несколько решений выше-названной проблемы.

Во-первых, упростить процедуру подачи инициативы по проведению публичных слушаний для населения, что позволит жителям муниципального образования готовить предложения и выносить их на обсуждение для последующего рассмотрения органами муниципальной власти.

Во-вторых, необходимо привлечь всевозможные доступные источники оповещения населения о предстоящих публичных слушаниях, в том числе с использованием средств рассылки СМС сообщений (как пример), информационной сети Интернет, использования рекламных конструкций (в рамках реализации права на размещение социальной рекламы), телевидение и т.д.

В-третьих, использовать возможности депутатского корпуса, администраций районов в части работы с населением, ТОСами и иными коллективами. Депутат представительного органа согласно Федеральному закону № 131-ФЗ является не только прямым «голосом» народа, но и его рупором. Депутат обязан доносить до населения на своих приемах о проводимых мероприятиях, в том числе публичных слушаниях, дать возможность населению поверить, что его интересы будут учтены, собрать предложения и замечания по рассматриваемым вопросам и т.д.

Необходимо отметить, что публичные слушания относятся к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права гражданина на местное самоуправление³.

В то же время в рамках проводимого мониторинга можно выделить некоторые проблемы, которые существуют в ряде муниципальных образований при проведении публичных слушаний:

1) отсутствует регламентация временного периода проведения публичных слушаний, т.е. зачастую публичные слушания проходят в рабочее время и соответственно рабочие дни, что напрямую создает проблему для работающего населения прийти и выразить свою позицию (например, Архангельск⁴, Ставрополь⁵);

2) отсутствует прозрачная процедура формирования оргкомитета по проведению публичных слушаний, т.е. не совсем понятно, на каком основании происходит формирование оргкомитета, а также его полномочия по учету мнения жителей (например, в Архангельске оргкомитет по проведению публичных слушаний вправе отказать жителям во включении в итоговый протокол публичных слушаний их

предложений, если они оформлены недолжным образом, в Астрахани создается постоянно действующая комиссия, при этом отсутствуют критерии, предъявляемые к ее составу, и т.д.);

3) отсутствует открытая процедура назначения публичных слушаний, в том числе по инициативе жителей муниципального образования. Для назначения публичных слушаний по инициативе жителей муниципального образования необходимо создать инициативную группу, при этом количество граждан в данной инициативной группе может превышать допустимые пределы, фактически ставя под сомнение реализацию их прав (например, Архангельск⁶, Ставрополь⁷, Астрахань);

4) отсутствует четкое регламентирование по подготовке протокола и заключения (рекомендаций) по итогам публичных слушаний, в результате чего в итоговом документе возможно отражение только той информации, которая необходимо организатору или инициатору назначения публичных слушаний (например, Астрахань);

5) отсутствует обязательная норма рассмотрения результатов публичных слушаний представительным органом власти (оргкомитетом, комитетами) и выработки по ним мотивированного мнения с обязательным уведомлением населения о принятых решениях.

Многие научные деятели, в том числе В. А. Холопов⁸, А. В. Сигарев⁹, Н. В. Винник¹⁰ и С. М. Миронова¹¹ наряду с вышеперечисленными проблемами отмечают также проблемы, связанные с общей процедурой проведения публичных слушаний, определением перечня лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях и другие вопросы.

Многие проблемы решаются при наличии политической воли и желания властей услышать голос народа, путем закрепления всех вопросов в нормативном акте. Так, в муниципальном образовании «Волгоград» указанные проблемы, в том числе процедура назначения, время проведения, состав оргкомитета и др.

Проявленный интерес со стороны научных кругов в вопросе легитимации проведения публичных слушаний как одного из возможностей управления муниципальным образованием непосредственно населением подчеркивает важность сложившейся проблемы. Уже сейчас можно сделать вывод, что изменения в данной области заметны, опыт многих муниципальных образований, в том числе Волгоград, Красноярск, Ростов и т.д., это подтверждает. В то же время целесообразно усилить и обратную сторону данной проблемы — повысить активность населения. Именно изменение отношения населения к публичным слушаниям, возможно, в дальнейшем будет способствовать и изменению нормативно-правовой базы в части регламентации порядка проведения публичных слушаний и усиления их статуса.

¹ См.: *Холопов В. А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20–24.*

² Решение Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань» от 29.06.2006 № 103 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Астрахань»».

³ Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1808-О-О.

⁴ Решение Архангельского городского Совета от 01.09.2005 № 36 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Архангельск»».

⁵ Решение Ставропольской городской Думы от 28.06.2006 № 77 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Ставрополе».

⁶ Решение Архангельского городского Совета от 01.09.2005 № 36 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Архангельск».

⁷ Решение Ставропольской городской Думы от 28.06.2006 № 77 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Ставрополе».

⁸ См.: *Хололов В. А.* Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20–24.

⁹ См.: *Сигарев А. В.* Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 70–72.

¹⁰ См.: *Винник Н. В.* Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 20–23.

¹¹ См., например: *Миронова С. М.* Роль публичных слушаний в бюджетном процессе муниципального образования // Вестник Саратовской государственной академии права. 2012. № 5. С. 173–178.

МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА

«АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС»

Актуальность:

Необходимость подготовки высококвалифицированных специалистов, способных грамотно применять Кодекс административного судопроизводства РФ, реализовывать процедуры исполнительного и дисциплинарного производства, а также производства по применению мер административно – процессуального принуждения, не являющихся мерами ответственности, процедуры производства по делам об административных правонарушениях, производства по обращениям граждан и другие виды административных процедур.

Выпускники могут работать:

- в судах;
- в органах исполнительной власти;
- в органах прокуратуры

МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА

**«ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**

Актуальность:

Необходимость подготовки высококвалифицированных специалистов, способных профессионально применять юридические знания о системной конституционной организации и правовых основах государственной и муниципальной власти в Российской Федерации для управления делами государства.

Выпускники могут работать:

- в аппаратах представительных органах государственной власти;
- федеральных министерствах и ведомствах (МВД России, ФСБ России, МЧС России и т.п.)
- в судебных органах и органах прокуратуры, органах исполнительной власти республик, краев, областей, автономных областей и округов в составе России (правительство, министерства, департаменты и т.п.)

МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА
«ПРИКЛАДНАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

Актуальность:

Необходимость подготовки нового поколения высокопрофессиональных кадров, обладающих фундаментальными правовыми знаниями и профессиональными навыками в сфере администрирования, способных обеспечить эффективность деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов и организаций различных форм собственности

Выпускники могут работать:

- судах;
- органах исполнительной власти;
- органах полиции и прокуратуры;
- законодательных и представительных органах и др.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Сборник научных трудов

(по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (международной научно-практической конференции), посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29–30 сентября 2016 г.)

Компьютерная верстка и обложка *А.В. Ковалья*

Подписано в печать _____.2015 г. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Arial». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 14,18. Уч.-изд. л. 18,66. Тираж 300 экз. Заказ 586.

Отпечатано в соответствии с предоставленным оригинал-макетом
в ИП Коваль Ю.В. 410038, г. Саратов, ул. Бакинская, 1.