

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

№ 3 2020

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ.

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Рег. ПИ № ФС77-41334 от 23 июля 2010 г. Издается ежемесячно. Журнал издается с октября 2004 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

- Денисенко Виктор Васильевич**, профессор кафедры административного права Краснодарского университета МВД России, д.ю.н., профессор;
- Дугенец Александр Сергеевич**, Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор;
- Зеленцов Александр Борисович**, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, д.ю.н., профессор;
- Коломеец Татьяна Александровна**, Заслуженный юрист Украины, декан юридического факультета Запорожского национального университета, д.ю.н., профессор;
- Ноздрачев Александр Филиппович**, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., профессор;
- Попов Лев Леонидович**, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор;
- Россинский Борис Вульфович**, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор;
- Серков Петр Павлович**, Заслуженный юрист Российской Федерации, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, д.ю.н., профессор;
- Соловей Юрий Петрович**, Заслуженный юрист Российской Федерации, ректор Сибирского юридического университета, д.ю.н., профессор;
- Старилев Юрий Николаевич**, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административно-процессуального права Воронежского государственного университета, д.ю.н., профессор;
- Степаненко Юрий Викторович**, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор;
- Стеценко Семен Григорьевич**, Заслуженный деятель науки и техники Украины, первый заместитель начальника Института уголовно-исполнительной службы Украины по учебно-методической и научной работе, д.ю.н., профессор;
- Тихомиров Юрий Александрович**, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., профессор;
- Хазанов Сергей Дмитриевич**, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета, к.ю.н., профессор;
- Шергин Анатолий Павлович**, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, д.ю.н., профессор;
- Якимов Александр Юрьевич**, Заслуженный юрист Российской Федерации, советник Президента Российского союза автостраховщиков, д.ю.н., профессор;
- Ястребов Олег Александрович**, директор юридического института, заведующий кафедрой административного и финансового права Российского университета дружбы народов, д.ю.н., д.э.н., профессор

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

Дугенец А.С.

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА:

Россинский Б.В.,
Хазанов С.Д.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»

Гриб В.В.

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А.

РЕДАКЦИЯ: Лаптева Е.А., Соловьева Д.В.

Адрес для корреспонденции:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7

Телефон редакции (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

(495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписка по России:

«Объединенный каталог.

Пресса России» — инд. 11162.

Формат 60x90/8.

Печать офсетная.

Бумага офсетная № 1.

Физ. печ. л. — 10,0. Усл. печ. л. — 10,0.

Номер подписан в печать 20.02.2020.

Номер вышел в свет 04.03.2020.

Тираж 3007 экз.

ISSN — 2071-1166

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа»

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка
материалов без письменного разрешения
авторов статей или редакции преследуется
по закону.

Цена свободная.

Журнал рекомендован Высшей
аттестационной комиссией
при Министерстве науки и высшего
образования Российской Федерации
для публикации основных результатов
диссертаций на соискание ученой степени
доктора и кандидата наук.

Учредитель:

Издательская группа «Юрист»

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

No. 3
2020

RESEARCH AND PRACTICE, INFORMATION JOURNAL.
REGISTERED IN THE STATE PRESS COMMITTEE. REG. PI № FC77-41334 JULY 23, 2010.
PUBLISHED MONTHLY FROM OCTOBER, 2004.

EDITORIAL BOARD:

- Denisenko Viktor Vasil'evich**, professor of the Chair of Administrative Law of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor;
- Dugenets Aleksandr Sergeevich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, LL.D., Professor;
- Zelentsov Aleksandr Borisovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, professor of the Chair of Administrative and Financial Law of People's Friendship University of Russia, LL.D., Professor;
- Kolomoets Tat'yana Aleksandrovna**, Honored lawyer of Ukraine, Dean of the Law Faculty of Zaporizhzhya National University, LL.D., Professor;
- Nozdrachev Aleksandr Filippovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Scientific Officer of the Department of Administrative Law and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law attached to the Government of the Russian Federation, LL.D., Professor;
- Popov Lev Leonidovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, professor of the Chair of Administrative Law and Procedure of O.E. Kutafin Moscow State Law University, LL.D., Professor;
- Rossinskiy Boris Vul'fovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Professor;
- Serkov Petr Pavlovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, first Deputy Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation, LL.D., Professor;
- Solovej Yuriy Petrovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, Rector of Siberian University of law, LL.D., Professor;
- Starilov Yuriy Nikolaevich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Dean of Law Faculty, Head of the Chair of Administrative and Administrative-Procedural Law of Voronezh State University, LL.D., Professor;
- Stepanenko Yuriy Viktorovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, professor of the Chair of Administrative Law and Procedure of O.E. Kutafin Moscow State Law University, LL.D., Professor;
- Stetsenko Semen Grigor'evich**, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, First Deputy Head of the Institute of Criminal-Executory Service of Ukraine on Educational-Methods and Scientific Activities, LL.D., Professor;
- Tikhomirov Yuriy Aleksandrovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Researcher of the Institute of Legislation and Comparative Law attached to the Government of the Russian Federation, LL.D., Professor;
- Khazanov Sergej Dmitrievich**, Head of the Chair of Administrative Law of Ural State Law University, PhD (Law), Professor;
- Shergin Anatolij Pavlovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Senior Researcher of the All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor;
- Yakimov Aleksandr Yur'evich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, Advisor to the President of the Russian Union of Motor Insurers, LL.D., Professor;
- Yastrebov Oleg Aleksandrovich**, Director of the Law Institute of RUDN University, the Head of the Department of the Administrative and Financial Law of the RUDN University, LL.D., Doctor of Economic Sciences, Professor

EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

Dugenets A.S.

DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

Rossinskiy B.V., Khazanov S.D.

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP

Grib V.V.

DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E' N., Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Solovyova D.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A.

Correspondence Address:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., 115035, Moscow

Tel.: (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Editorial Subscription Centre:
(495) 617-18-88 (multichannel)

Subscription in Russia:
Unified Catalogue. Russian Post — 11162.

Size 60x90/8.

Offset Printing. Offset paper № 1.

Printer's sheet — 10,0.

Conventional printed sheet — 10,0.

Passed for printing 20.02.2020.

Published 04.03.2020.

Circulation 3007 copies.

ISSN — 2071-1166

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031

Tel. (4842) 70-03-37

Complete or partial reproduction of materials without a prior written permission of authors or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

Free market price.

Recommended by the Supreme Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publications of results of doctoral theses.

Founder:

Jurist Publishing Group

ЮБИЛЕИ

85-летие профессора Н.М. Конины	4
Волчецкая Т.С. 70-летие доцента В.Н. Хорькова	5
60-летие профессора Ю.И. Попугаева	6

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Соколов А.Ю., Богатырева Н.В. Направления совершенствования контроля за применением геномных и постгеномных технологий в области растениеводства	7
Мишель Ю.Н. Оптимизация управленческой деятельности в современных условиях	10
Колесников А.В. Современное толкование терминов «система» и «структура» органов местного самоуправления... 13	
Лакаев О.А. Особенности деятельности субъектов государственного управления по организации и обеспечению административно-правового режима зон территориального развития	17
Галицкая Н.В. Государственное регулирование демографической безопасности в России	20
Агапов А.Б. Корпоративное имущество	24
Ярковой С.В. Отмена и признание незаконными (недействительными) административных актов как способы обеспечения законности административной правоприменительной деятельности	33

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

Калинин Г.И. Регламентация оказания государственных услуг в Российской Федерации: проблема эффективности нормотворчества	38
--	----

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Сарпеков Р.К., Шерстобоев О.Н., Нургазинов Б.К. Участие прокурора в административном судебном процессе: сравнительно-правовое исследование	41
--	----

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА

Аржанов В.В. Административно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины (подходы Саратовской школы административного права)	47
Воробьева Д.С. О проблеме ограничений и запретов на государственной службе: сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства	51
Дехтярь И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы	54
Тихонов К.А. О некоторых вопросах государственного регулирования перевозок транспортом общего пользования	57
Захарова Е.П. К вопросу о безопасности детского туризма и дифференциации административных наказаний за нарушение санитарно-эпидемиологических требований при его осуществлении	60
Фесько Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении	63

ИСТОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Кононов П.И. Основные черты права княжеского управления и суда в Древней Руси IX–X веков	69
--	----

Трибуна молодого ученого

Аллахвердян Я.О. Административный регламент как источник правового регулирования библиотечного дела в Российской Федерации	73
Сергеев А.С. Мелкое хищение и кража. Исторический и современный аспекты отграничения административного правонарушения от преступления	77

РЕЦЕНЗИЯ

Майоров В.И. Рецензия на диссертацию С.А. Агамагомедовой «Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции»	80
---	----

ИНФОРМАЦИЯ О КОНФЕРЕНЦИИ

Телегин А.С., Тиунова Н.В. О работе круглого стола «Государственное администрирование в сфере социально-экономического развития современной России» в рамках X Пермского конгресса ученых-юристов	84
---	----

ANNIVERSARIES

The 85th Anniversary of Professor N.M. Konin	4
Volchetskaya T.S. The 70th Anniversary of Associate Professor V.N. Khorkov	5
The 60th Anniversary of Professor Yu. I. Popugaeva	6

RELEVANT ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

Sokolov A.Yu., Bogatyreva N.V. Areas of the Improvement of Control over the Application of Genomic and Postgenomic Technologies in Crop Farming	7
Milshin Yu.N. Optimization of Management in Modern Conditions	10
Kolesnikov A.V. Modern Interpretation of the Terms 'System' and 'Structure' for Local Self-Government Authorities	13
Lakaev O.A. Peculiarities of Activities of State Administration Subjects in the Organization and Support of the Administrative Law Regime of Territorial Development Zones	17
Galitskaya N.V. State Regulation of Demographic Security in Russia	20
Agapov A.B. Corporate Property	24
Yarkovoy S.V. Cancellation and Acknowledgment Illegal (Invalid) of Administrative Acts as Means of Securing Legality of Administrative Law Enforcement Activities	33

ADMINISTRATIVE REFORM

Kalinin G.I. Regulation of State Service Rendering in the Russian Federation: The Law Making Efficiency Issue	38
---	----

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Sarpekov R.K., Sherstoboev O.N., Nurgazinov B.K. Prosecutor's Involvement in an Administrative Judicial Procedure: A Comparative Law Research	41
---	----

ADMINISTRATIVE PRACTICE

Arzhanov V.V. Administrative Law Means of Securing Legality and Discipline (Approaches of the Saratov Administrative Law School)	47
Vorobyeva D.S. On the Issue of State Service Limitations and Prohibitions: A Comparative Law Analysis of State Service Laws	51
Dekhtyar I.N. On the Need for Legal Demarcation between the State Control and Supervision Functions within the Framework of an Administrative Reform	54
Tikhonov K.A. On Some Issues of State Regulation of Public Transportation	57
Zakharova E.P. On Child Tourism Security and Differentiation of Administrative Punishments for Violation of Sanitary and Epidemiological Requirements for Child Tourism	60
Fesko D.S. Digitization of Control as a Guarantee of Rights of Individuals and Legal Entities in Exercising Thereof	63

HISTORY OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

Kononov P.I. The Main Legal Traits of Princely Administration and Trial in Ancient Rus from the IX to the X Century	69
---	----

YOUNG SCIENTIST'S TRIBUNE

Allakhverdyan Ya.O. Administrative Policy as a Source of Legal Regulation of Librarianship in the Russian Federation	73
Sergeev A.S. Petty Stealing and Theft. Historical and Modern Aspects of Delimitation of an Administrative Offense from a Crime	77

REVIEW

Mayorov V.I. Review of the Thesis by S.A. Agamagomedova Administrative Law Regulation of Customs Control in the Russian Federation in Conditions of Eurasian Integration	80
--	----

INFORMATION ABOUT A CONFERENCE

Telegin A.S., Tiunova N.V. On the Work of the Round Table State Administration in the Socioeconomic Development of Modern Russia within the Framework of the X Perm Congress of Law Scientists	84
--	----

85-летие профессора Николая Михайловича Кони́на

2 марта 2020 года исполнилось 85 лет видному ученому-юристу, Заслуженному деятелю науки Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, одному из старейших российских ученых-юристов Николаю Михайловичу Кони́ну.

Николай Михайлович родился в 1935 году в г. Ярославле. С началом Великой Отечественной войны семья вместе с заводом была эвакуирована в Уфу, где отец продолжил работу на заводе, а мать в школе учительницей. В 1950 году поступил в Саратовское военно-морское подготовительное училище в г. Энгельсе. Затем проходил военную службу на Балтийском флоте на крейсере «Свердлов», в ходе визита которого в июне 1953 года в Портсмут был свидетелем коронации королевы Елизаветы II.

С 1956 года работал на Уфимском авиационном заводе.

В 1957 году поступает в Уфимский филиал Всесоюзного юридического заочного института, а через год переводится на очное отделение Саратовского юридического института им. Д.И. Курского.

В 1961 году после окончания с отличием института был принят на службу старшим следователем МВД по г. Новомосковску Тульской области. Активная жизненная позиция Н.М. Кони́на была замечена, и, несмотря на огромную занятость по службе, он с 1962 года по 1963 год избирался депутатом городского совета. В 1963 году принимает решение о поступлении в аспирантуру Саратовского юридического института по специальности «Административное право», которую закончил в 1966 году, защитив кандидатскую диссертацию под руководством В.М. Манохина на тему «Организационно-правовое положение хозяйственных и иных объединений в аппарате государственного управления». В 1964 году Н.М. Кони́н зачисляется ассистентом в состав кафедры, где проходит все служебные ступени: преподаватель, старший преподаватель, доцент и профессор. На основе защищенной диссертации были изданы две монографии: в 1966 году — «Основы правовой организации и управления общественным производством» и в 1968 году — «Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления». В 1979 году в специализированном совете Ленинградского государственного университета успешно защищается докторская диссертация на тему «Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим



производством (административно-правовое исследование)». В 1980 году ВАК при Совете Министров СССР ему присвоена ученая степень доктора юридических наук, а в 1982 — ученое звание профессора по кафедре административного права.

Н.М. Кони́н является инициатором образования в 1977 году факультета правовой службы в народном хозяйстве (в настоящее время Институт юстиции Академии) и в течение одиннадцати лет возглавлял его. Затем в течение двенадцати лет был проректором по научной работе. В 1999 году он избирается на должность заведующего кафедрой административного и муниципального права. Руководство кафедрой осуществляется Николаем Михайловичем до 2014 года.

Творческая активность Н.М. Кони́на на протяжении длительного времени не угасает. Наоборот, постсоветский период становится для него в научном отношении более результативным. Увеличилось количество изданных, а затем и переизданных авторских учебников и учебных пособий по административному праву.

Под руководством Николая Михайловича Кони́на подготовлены и защищены 15 кандидатских и 3 докторских диссертаций.

В настоящее время профессор Н.М. Кони́н исполняет обязанности главного научного сотрудника Академии. Является членом двух диссертационных советов, функционирующих в Академии.

Николая Михайловича Кони́на знают как ученого и педагога, общественного деятеля, высококвалифицированного и интеллигентного человека, имеющего от природы редкую, светлую душу, доброту, мягкость, которые сочетаются с присущей ему принципиальностью, требовательностью не только к себе, но и к окружающим. Его влияние позитивно отразилось на развитии юридической науки в целом, а также на организации и осуществлении подготовки кадров Саратовской школы административного права, он стал образцом порядочности, честности в служении науке, трудолюбия во всех порученных ему делах.

Хотелось бы пожелать юбиляру крепкого здоровья и творческого долголетия на благо Саратовской школы ученых-административистов и российской науки административного права в целом, видным представителем которой по праву считается профессор Николай Михайлович Кони́н.

*Коллектив кафедры
административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии*

70-летие доцента Виктора Николаевича Хорькова

21 марта 2020 года исполнилось 70 лет со дня рождения Почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента Виктора Николаевича Хорькова.

Родился юбиляр 21 марта 1950 года в г. Калининграде в семье военнослужащего. В 1973 году закончил экономико-правовой факультет Калининградского государственного университета.

После службы в Советской армии в 1975 году был избран на должность ассистента кафедры теории и истории государства и права, преподавал советское конституционное право, советское строительство, государственное право зарубежных социалистических стран.

В 1983 году на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова успешно защитил кандидатскую диссертацию «Правоохранительная деятельность депутатов местных Советов народных депутатов (организационно-правовые вопросы)».

Более 40 лет преподавал авторский курс административного права.

Весомый вклад в становление Виктора Николаевича как административиста внес безвременно ушедший 6 октября 2019 года Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Демьян Николаевич Бахрах.

В 1986 году В.Н. Хорькову было присвоено ученое звание «доцент».

С 2013 по 2017 год являлся заведующим кафедрой теории и истории государства и права Юридического института Балтийского федерального университета имени И. Канта, многое сделал для совершенствования учебного процесса, а также повышения эффективности научных исследований на возглавляемой кафедре.

За период научно-педагогической деятельности опубликовал свыше 150 научных и методических работ, среди которых 3 монографии (в соавторстве), более 80 работ.

Виктор Николаевич является постоянным автором федеральных научно-практических журналов «Административное право и процесс», «Конституционное и муниципальное право», международного научно-практического журнала «Современное право».

Научные интересы Виктора Николаевича разнообразны: статус органов исполнительной власти, меры административного принуждения, актуальные проблемы административной ответственности, статус субъектов административной юрисдикции.

В последние годы объектом научных исследований юбиляра являются малоисследованные актуальные вопросы административно-правового регулирования содержания домашних животных, олова



безнадзорных животных, содержания потенциально опасных собак.

Виктора Николаевича привлекают междисциплинарные научные исследования. В сфере его внимания были вопросы сближения административной и уголовной ответственности, проблемы использования уголовно-процессуальных институтов в административном процессе. В рамках междисциплинарных научных исследований В.Н. Хорьков активно сотрудничает с кафедрой уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики Балтийского федерального университета им. И. Канта, принимает участие в конференциях,

круглых столах, организуемых кафедрой. Ряд научных статей междисциплинарного характера, посвященных криминалистическим аспектам административного расследования, интеграции уголовного и административного процессов, опубликован Виктором Николаевичем в соавторстве с заведующей кафедрой уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики, доктором юридических наук, профессором БФУ им. И. Канта Татьяной Станиславовной Волчецкой.

Используя метод сравнительного правоведения, Виктор Николаевич часто проводит научные исследования, посвященные анализу белорусского и российского административного законодательства, формулирует научно-обоснованные рекомендации, направленные на совершенствование законодательства братских стран.

Является членом редколлегии журнала «Вестник Гродненского государственного университета», серия «Правоведение».

Юбиляр преподавательскую работу совмещает с деятельностью по подготовке научных кадров. Так, под его руководством в апреле 2019 года В.В. Рубашкиным успешно защищена кандидатская диссертация на тему «Формирование системы государственного управления на территории Калининградской области: 1946–1950-е гг.».

Плодотворная работа Виктора Николаевича по совершенствованию учебного процесса, а также его активная деятельность в области научных исследований отмечена присвоением в 2012 году звания «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации».

За многолетний труд, заслуги в развитии системы образования в 2015 году приказом Министерства образования Калининградской области юбиляр награжден памятной медалью «Ветеран системы образования Калининградской области».

*Волчецкая Татьяна Станиславовна,
Заслуженный работник высшей школы РФ,
доктор юридических наук, профессор*

60-летие профессора Юрия Ильича Попугаева

Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, генерал-майор полиции Юрий Ильич Попугаев родился 16 марта 1960 года в г. Егорьевске Московской области. Высшее образование получил в Московской высшей школе милиции МВД СССР, которую окончил в 1984 году с отличием по специальности «право-ведение».

Служил в подразделениях ГУВД Московской области. В 1991 году окончил адъюнктуру МВШМ, успешно защитив диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения» (научный руководитель – Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Алексей Прокофьевич Коренев).

Работал преподавателем учебного центра ГУВД Московской области и инспектором-методистом Учебно-методического центра при УУЗиНИУ МВД СССР. В периоды с 1996 по 1998 и с 2001 по 2009 годы осуществлял научно-педагогическую деятельность по совместительству в должности доцента, а затем профессора кафедры административного права Московского университета МВД России. Специалист по проблемам административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Автор ряда научных работ по проблемам административного и информационного права.

Ю.И. Попугаев участвовал в подготовке федеральных программ по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы и 1996–1997 годы. В 1995–1996 годах неоднократно выезжал в составе оперативных групп аппарата Совета Безопасности Российской Федерации в Чеченскую Республику, где участвовал в становлении и налаживании деятельности представительства Президента Российской Федерации в Грозном, разработке нормативно-правовой базы деятельности правоохранительных органов в особых условиях.

В 2000–2003 годах, находясь на должностях помощника директора ФСНП России, заместителя начальника Правового управления, заместителя начальника Главного следственного управления Федеральной службы, возглавлял рабочие группы по разработке законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на совершенствование деятельности федеральных органов налоговой полиции, подготовке материалов по актуальным проблемам деятельности следственных подразделений. Генерал-майор налоговой полиции.



В 2003–2008 годах – заместитель начальника Главного следственного управления Госнарконтроля, заместитель руководителя Департамента межведомственной и информационной деятельности ФСКН России. При его непосредственном участии происходило становление следственных подразделений, подготовка ведомственной нормативно-правовой базы, организация служебной подготовки и переподготовки следователей, налаживание организационно-методической и информационно-аналитической работы, правовой помощи по уголовным делам

в рамках международного сотрудничества, осуществлялась подготовка и реализация антинаркотической федеральной целевой программы на 2005–2009 годы.

В октябре 2008 года Ю.И. Попугаев был назначен на должность заместителя начальника Департамента экономической безопасности МВД России с присвоением специального звания «генерал-майор милиции». Принимал непосредственное участие в мероприятиях по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в условиях экономического кризиса и в связи с изменениями уголовного, уголовно-процессуального, административного и налогового законодательства Российской Федерации.

Юрий Ильич принимал активное участие в работе Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы. Как представитель МВД России участвовал в деятельности Контрольно-ревизионной службы при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, различных рабочих групп и межведомственных комиссий по вопросам экономической безопасности и деятельности правоохранительных органов. Являлся членом Организационного комитета МВД России по подготовке законопроекта «О полиции».

В июле 2011 года Ю.И. Попугаев назначен на должность первого заместителя начальника ВНИИ МВД России. Активно участвовал в разработке проблем административно-деликтного права и административно-деликтного законодательства. Тема докторской диссертации посвящена указанным проблемам.

Является членом рабочей группы МВД России и Минюста России по разработке нового КоАП РФ. В последние годы он постоянный участник научно-практических конференций по проблемам административного права и процесса.

К своему юбилею представил к защите диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук.

За личные заслуги отмечен наградами ФСНП России, ФСКН России, МВД России, Минюста России и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Направления совершенствования контроля за применением геномных и постгеномных технологий в области растениеводства*

Соколов Александр Юрьевич,

*профессор кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1*

Богатырева Наталия Владимировна,

*ассистент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
E-mail: nvbogatyreva@gmail.com*

В статье с точки зрения разработанного профессором Н.М. Кониным разграничения организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности анализируются особенности предусмотренного в законодательстве государственного контроля за выпуском в окружающую среду генетически модифицированных организмов. Аргументируется, что такая деятельность органов исполнительной власти по своей сути является контрольно-надзорной, несмотря на формулировку, использованную законодателем.

Ключевые слова: регулирование геномных технологий, генно-инженерная деятельность, ГМО, риск-ориентированный подход, контрольно-надзорная деятельность.

Areas of the Improvement of Control over the Application of Genomic and Postgenomic Technologies in Crop Farming

Sokolov Aleksandr Yu.

*Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy
LL.D., Professor*

Bogatyreva Natalia V.

Teaching Assistant of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy

The article dedicated to the features of state control for the release of genetically modified organisms (hereinafter — GMOs) into the environment. This type of executive bodies activity is discussed from the point of view of differentiation of organizational methods of ensuring legality and discipline in the field of governing developed by Professor N.M. Konin. It is argued that such an activity is inherently a control-supervisory, despite the word «control» used by the legislator.

Keywords: regulation of genomic technology, gen engineering, GMO, risk-based approach, state control, state supervision.

Применение геномных технологий в растениеводстве является перспективным направлением развития российского сельского хозяйства, которое вместе с тем является объектом повышенного внимания государства и общества в связи с вероятностью негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека в случае неконтролируемого выращивания модифицированных растений и употребления в пищу их продукции. Такое воздействие может быть предотвращено либо значительно снижено в результате контроля за соблюдением действующих правил выпуска генетически-модифицированных организмов (далее — ГМ, ГМО) в окружающую среду, а также за безопасностью продукции, получаемой из таких растений.

В России доминирующую роль в системе социального контроля за рисками, присущими применению геномных технологий в сельском хозяйстве,

занимает государство. Для сравнения, в США большой объем контрольных полномочий осуществляют профессиональные ассоциации крупных корпораций, занимающихся разработкой новых сортов ГМ-растений, посредством добровольного саморегулирования и принятия промышленных стандартов¹. В России разработка новых сортов проводится в основном в рамках научных организаций.

В 2016 году на уровне федерального законодательства была закреплена необходимость государственного контроля за выпуском ГМО в окружающую среду (Федеральный закон № 358-ФЗ)². Однако

¹ Governing risk in GM agriculture / Ed. by M. Baram, M. Bourrier. Cambridge University Press, 2011. P. 9, 24–26.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государ-

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

детально проработанный порядок осуществления такого государственного контроля до сих пор отсутствует, хотя некоторые подзаконные акты по данному вопросу были приняты.

В связи с указанным научный и практический интерес представляет рассмотрение деятельности органов исполнительной власти, называемой в законе государственным контролем за выпуском ГМО в окружающую среду, с точки зрения выработанных в теории административного права и представленных в научных трудах профессора Н.М. Конины представлений о сущности и соотношении различных способов обеспечения законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности, а также анализ проблемных моментов, связанных с осуществлением такой деятельности, и определение направлений ее совершенствования.

Для того чтобы провести такой анализ, нужно рассмотреть, что представляет собой государственный контроль за выпуском ГМО в окружающую среду, учитывая контекст появления в законодательстве положений о таком виде государственного контроля.

Федеральный закон № 358-ФЗ существенно изменил правила выпуска ГМО в окружающую среду. В первую очередь он установил запрет на выращивание и разведение генетически модифицированных растений и животных, за исключением проведения экспертиз и научно-исследовательских работ. Соответствующие изменения внесены в пункт 1 статьи 50 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Запрет действует для животных и растений, отвечающих следующим признакам: 1) их генетическая программа изменена с использованием методов генной инженерии; 2) они содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов³.

Федеральный закон № 358-ФЗ одновременно ввел в законодательство понятие контроля за выпуском ГМО в окружающую среду, изменения внесены в статью 2 Федерального закона от 5 июля 1996 года № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (далее — Федеральный закон № 86-ФЗ).

Контроль за выпуском ГМО в окружающую среду — деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на выявление и пресечение нарушений при действии или бездействии, в результате которых произошло внесение ГМО в окружающую среду, а также на устранение последствий выявленных нарушений.

Согласно статье 23.13.1 КоАП РФ органы, осуществляющие контроль за выпуском генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.3.1 КоАП РФ.

ственного регулирования в области генно-инженерной деятельности : Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 358-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4291.

³ Такое исключение вполне логично, так как организмы, которые получены с применением методов генной инженерии, но при этом не отличаются от природных организмов, не относятся российским законодательством к ГМО.

Таким образом, анализируя ключевые признаки государственного контроля за выпуском ГМО, в том числе ГМ-растений, в окружающую среду, можно сделать вывод, что он представляет собой деятельность, направленную на обеспечение законности и дисциплины в области растениеводства, осуществляемого с применением геномных технологий, осуществляемую органами исполнительной власти, включающую проверку законности действий субъектов, допустивших внесение ГМО в окружающую среду, и принятие по результатам проверки мер административного принуждения, включая меры пресечения и привлечение к административной ответственности.

С учетом разработанного профессором Н.М. Кониным разграничения организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины в управленческой деятельности на контроль, надзор и контрольно-надзорную деятельность⁴ следует сделать вывод, что по своей сути деятельность, названная в законодательстве контролем за выпуском ГМО в окружающую среду, является контрольно-надзорной, поскольку, с одной стороны, налицо ограничение компетенции проверяющих органов только проверкой законности, с другой стороны, их организационные возможности по результатам проверки гораздо шире, чем у чисто надзорных органов, включая привлечение к административной ответственности.

К недостаткам правового регулирования данного вида деятельности органов исполнительной власти стоит отнести ориентацию проверочной деятельности на выявление фактов незаконного выпуска ГМО, в том числе ГМ-растений, в окружающую среду. Между тем необходима работа по обеспечению законности и в случаях законного выращивания таких растений на территории России.

С учетом оговоренного запрета на выращивание ГМО в хозяйственных целях выпуск ГМ-растений в окружающую среду разрешен при выращивании растений в целях проведения экспертиз и научно-исследовательских работ. Однако конкретных требований для выпуска ГМО в окружающую среду ни для одного из указанных случаев закон не предусматривает. Поэтому по факту предметом контроля сейчас и является только соблюдение запрета, установленного статьей 50 Федерального закона № 7-ФЗ. С разработкой соответствующих правил предмет контрольно-надзорной деятельности должен быть расширен.

Органами, уполномоченными осуществлять контроль за выпуском ГМО в окружающую среду, являются Роспотребнадзор и Россельхознадзор (п. 5 постановления Правительства РФ от 23 сентября 2013 года № 839).

В иных принятых Правительством РФ нормативных актах собственно порядок контроля не установлен, содержатся нормы отсылочного характера о том, что контроль за выпуском ГМО осуществляется Роспотребнадзором и Россельхознадзором в рамках того или иного вида государственного контроля

⁴ Конин Н.М. Административное право России : учебник. М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. С. 175–178.

(надзора). Однако с учетом функциональной компетенции данных органов только Россельхознадзор реально может осуществлять контроль за выпуском ГМО в окружающую среду в части соблюдения запрета на выращивание трансгенных растений и животных в сельском хозяйстве. Он может проводиться в рамках федерального государственного ветеринарного надзора и государственного надзора в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений.

Таким образом, объектом контрольно-надзорной деятельности за выпуском ГМО в окружающую среду в настоящее время является соблюдение физическими либо юридическими лицами требований законодательства о недопустимости выращивания и разведения генетически модифицированных растений и животных, за исключением проведения экспертиз и научно-исследовательских работ.

Несмотря на то что органы, осуществляющие контроль за выпуском ГМО в окружающую среду, наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.3.1 КоАП РФ, выпуск трансгенных растений и животных в окружающую среду не образует состава указанной статьи.

Данная статья также была введена в КоАП Федеральным законом № 358-ФЗ. Содержание статьи не отвечает ее названию — «Нарушение законодательства Российской Федерации в области генно-инженерной деятельности». Фактически в ней говорится только о нарушении требований к государственной регистрации использования ГМО и производной продукции.

Ответственность может наступить за использование ГМО, не прошедшего государственную регистрацию, если она предусмотрена.

С учетом положений статьи 50 Федерального закона № 7-ФЗ выращивание модифицированных растений и животных для сельскохозяйственного назначения запрещено. Это значит, что недопустима их регистрация, по результатам которой санкционировалось бы использование таких организмов в сельском хозяйстве. Это подтверждает подпункт «е» пункта 11 постановления Правительства РФ от 23 сентября 2013 года № 839⁵ — регистрация трансгенных растений и животных в целях выпуска в окружающую среду не производится. Следовательно, и административная ответственность за их использование наступить не может. Таким образом, модифицированные растения и животных нельзя относить к ГМО, которые используются без прохождения государственной регистрации, — она не предусмотрена в их отношении.

Модифицированные растения и животные, выращиваемые в целях проведения научных исследований или проведения экспертиз, в принципе, не яв-

ляются объектами регистрации (п. 2 постановления Правительства РФ от 23 сентября 2013 г. № 8), поэтому их выращивание без свидетельства о регистрации является правомерным действием.

Следовательно, лиц, которые выпускают, случайно или намеренно, ГМ-растения в окружающую среду, нельзя привлечь к административной ответственности по статье 6.3.1 КоАП РФ.

По сути, предусмотренный действующим законодательством контроль за выпуском ГМО в окружающую среду является фиктивным, поскольку:

— отсутствуют правила безопасности, которые должны соблюдаться при разрешенном выпуске ГМО в окружающую среду;

— отсутствует административная ответственность за правомерный выпуск ГМО в окружающую среду, нарушение правил выпуска, она установлена только для ГМО, подлежащих регистрации;

— компетенцией по осуществлению контроля наделен Роспотребнадзор, который в данном случае не является профильным ведомством. Роспотребнадзор контролирует вопросы оборота пищевой генетически модифицированной продукции, но не интродукции ГМО в окружающую среду;

— неясно, кто уполномочен контролировать соблюдение требований о выпуске в окружающую среду (недопустимости такого выпуска) модифицированных лесных растений — логично, чтобы в качестве таких органов выступали Рослесхоз и уполномоченные органы субъектов РФ;

— не определен механизм, позволяющий контролировать проведение полевых испытаний при научных исследованиях ГМО. Для его формирования нужно предусмотреть декларирование научными организациями таких работ, ведение сводного реестра проводимых полевых испытаний ГМО.

Специалисты в области использования генетических ресурсов культурных растений отмечают, что в России, по аналогии с указанными странами, мог бы быть создан Национальный Координационный центр по биобезопасности (агро-) биоразнообразия и контроля за распространением ГМО, который решал бы задачи по сбору, анализу, систематизации информации о законодательстве и научных исследованиях по вопросам биобезопасности, полевых испытаниях, ввозе (вывозе), использовании генно-инженерных организмов и продуктов из них в хозяйственной деятельности. Создание данного органа позволило бы осуществлять проведение направленного мониторинга и контроля за распространением ГМО⁶.

Создание такого органа — насущная задача. Координационный центр по контролю за распространением ГМО и биобезопасности может быть создан в подчинении Минобрнауки и уполномочен на решение задач по ведению реестра полевых испытаний ГМО, разработку правил безопасности при выпуске ГМО в окружающую среду, проведение молекулярно-генетических исследований для установления ответственности генетической модификации природным (естественным) процессам и др. Это обеспечит не-

⁵ 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: постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 г. № 839: ред. от 01.10.2018 // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4991; 2018. № 41. Ст. 6260.

⁶ Чесноков Ю.В. Система контроля над распространением ГМО в странах таможенного союза // Растениеводство. 2014. № 2.

обходимую базу для проведения в Российской Федерации контроля за выпуском ГМО в окружающую среду, что будет способствовать обеспечению безопасности окружающей среды и сохранению биоразнообразия.

Также необходимо пересмотреть наделение компетенцией по осуществлению контроля за выпуском ГМО в окружающую среду уполномоченные органы исполнительной власти, расширив их перечень. Следует также установить порядок их взаимодействия с Координационным центром, если он будет создан.

Помимо этого, КоАП РФ следует дополнить отдельным составом, предусматривающим наступление административной ответственности за нарушение требований законодательства о выпуске ГМО в окружающую среду, предусмотрев повышенную от-

ветственность за нарушение запрета на выращивание или разведение в России трансгенных растений и животных.

Литература

1. Конин Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин. Москва : ТК Велби ; Проспект, 2006. 448 с.

2. Чесноков Ю.В. Система контроля над распространением ГМО в странах таможенного союза / Ю.В. Чесноков // Сельскохозяйственные вести. 2014. № 2. С. 54–59.

References

1. Governing risk in GM agriculture / Ed. by M. Baram, M. Bourrier. Cambridge University Press, 2011. 276 p.

Оптимизация управленческой деятельности в современных условиях

Мильшин Юрий Николаевич,

профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, профессор 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Статья посвящена анализу оптимизации управленческой деятельности. Исследуются вопросы совершенствования деятельности органов исполнительной власти в современных условиях, их правовое, структурное и кадровое регулирование.

Ключевые слова: оптимизация, совершенствование, регулирование, управленческая деятельность, государственные служащие.

Optimization of Management in Modern Conditions

Milshin Yuriy N.

Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy PhD (Law), Professor

The article is devoted to the analysis of optimization of management activity. The questions of improvement of activity of Executive authorities in modern conditions, their legal, structural and personnel regulation are investigated.

Keywords: optimization, improvement, regulation, management, civil servants.

Совершенствование в социальной и экономической сфере невозможно без создания правовых условий для осуществления управленческой деятельности во всех сферах жизнедеятельности нашего общества. Вопросы, касающиеся оптимизации органов управления, а именно определение их полномочий, компетенции, структуры, по-прежнему остаются актуальными как для ученых, так и для тех, кто осуществляет управленческую деятельность.

Оптимизация управленческой деятельности предполагает подбор наилучших вариантов решения задач с учетом заданных параметров по реализации функций управления.

Можно выделить несколько основных направлений оптимизации государственного управления в зависимости от их функционального назначения.

Во-первых, это структурная оптимизация (совершенствование системы и структуры органов управления), которая призвана устранить дублирующие полномочия и нефункциональное соответствие органов исполнительной власти их компетенциям, создать эффективную систему связей между ними. Создание строго определенного количества органов исполнительной власти и правильное распределение властных полномочий между ними позволит высвободить бюрократические ресурсы, снизить расходы

на деятельность структурных подразделений с дублирующими полномочиями, а также повысить общее качество административной работы за счет создания более эффективной системы взаимодействия между исполнительными органами¹. Следует отметить, что при определении штатной численности структурных подразделений органов управления необходимо учитывать реальную возможность качественного выполнения задач и функций с учетом заданных параметров. К сожалению, на практике должностные лица болезненно воспринимают оптимизацию какой-либо управленческой структуры, поскольку все сводится к сокращению штатов, причем без функционального изменения соответствующих структур.

Посредством правовой оптимизации (совершенствования правового регулирования) законодатель может установить определенные параметры функционирования органов исполнительной власти: принципы административной деятельности, систему контроля, закрепить пределы административной деятельности, создать технические условия, способствующие более эффективной работе госаппарата.

Назрела необходимость минимизировать дискреционные полномочия органов исполнительной власти, поскольку избыточность пределов административного усмотрения приводит к тому, что управленческие решения зачастую не направлены на защиту публичных интересов².

Оптимизация управленческой деятельности возможна при четкой правовой регламентации организационно-правового статуса государственных служащих. Именно они являются «локомотивом» проведения административной реформы. Несмотря на определенный прогресс в правовом регулировании института государственной службы, так и не удалось сформировать современной правовой основы правоохранительной службы. Парадоксально, что изначально с 2003 года данный вид службы был закреплен в законодательстве, однако в 2015 году взамен ему законодатель ввел в оборот государственную службу иных видов³. Сложилась ситуация, когда имеются правоохранительные органы, но отсутствует законодательство о правоохранительной службе.

Важным направлением совершенствования организационно-управленческой структуры в органах государственной власти является доведение количественного соотношения «руководящих» и «неруководящих» должностей до оптимального уровня. Низкая оплата труда на начальных должностях на государственной службе привела к искажению самой структуры штата: как правило, данные места остаются вакантными и замещаются группой высших и наиболее

престижных должностей, а на одного номинального руководителя в среднем приходится менее двух подчиненных. Повышение заработных плат сотрудников младших должностей до конкурентоспособного уровня, а также сокращение численности руководителей структурных подразделений и их заместителей будет способствовать кадровой оптимизации на государственной службе.

Важная роль в правовой регламентации отводится административным регламентам, которые закрепляют административные процедуры, определяющие порядок взаимодействия органов исполнительной власти с физическими лицами и организациями, иными государственными органами, органами местного самоуправления по реализации административно-правовых функций, возложенных на орган исполнительной власти.

В настоящее время принято незначительное количество регламентов взаимодействия по сравнению с тем объемом вопросов, которые требуют совместной деятельности органов государственной власти различного уровня. В ряде случаев такие регламенты подменяются либо положениями внутренних регламентов, либо ведомственными нормативно-правовыми актами иного характера.

Ведомственное правотворчество должно быть строго регламентировано, поскольку именно издание различных ведомственных приказов, инструкций является тем инструментом, который превращает субъект управления в субъект политики. Регламент является своего рода барьером, который призван сдерживать правотворческую деятельность органов исполнительной власти в рамках выполнения их основных функций.

К сожалению, современное действующее законодательство, регламентирующее нормотворчество, не носит системный, комплексный характер, что позволяет каждому субъекту руководствоваться собственными правилами при формировании нормативных актов управления. До сих пор в Российской Федерации не принят федеральный закон, регламентирующий административно-процедурную деятельность, который позволил бы: уменьшить степень бюрократизации управленческой деятельности; повысить уровень законности и справедливости в удовлетворении публичных интересов; более эффективно использовать бюджетные средства; установить четкие границы административно-процедурной деятельности.

Развитие российского законодательства по административным процедурам пошло не по пути принятия единого федерального закона, а по пути внесения новых разделов в административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В результате этого мы имеем большое количество как законодательных, так и подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные виды административных процедур, которые были приняты в разное время, но не взаимосвязаны между собой.

Особое внимание следует уделить кадрово-профессиональной оптимизации. Так, следует создать этический климат на государственной службе, а именно совокупность ценностей, установок

¹ См.: Кравченко А.Г. Концептуальные основания социальной эффективности исполнительной власти России: технологии оптимизации // *Философия права*. 2012. № 1 (50). С. 11.

² См.: Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение в реализации разрешительного метода правового регулирования // *Административное право и процесс*. 2014. № 3. С. 57–58.

³ См.: Федеральный закон от 13 июня 2015 г. № 762-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2015. № 29 (Ч.1). Ст. 4388.

и стереотипов поведения, умения государственных служащих на практике применять антикоррупционные механизмы. Данные вопросы имеют огромное значение для совершенствования системы исполнительной власти, поскольку именно они определяют качество выполнения должностными лицами своих обязанностей в соответствии с государственными интересами. На сегодняшний день не без сожаления стоит признать тот факт, что в государственном аппарате преобладает коррупционно-бюрократический стиль мышления, который ориентирует госслужащих в первую очередь на реализацию личных интересов, а не интересов государства. Это не позволяет государственному аппарату действовать максимально эффективно в целях реализации национальных интересов, поскольку они вступают в конфликт с личностными интересами. Корни данной проблемы произрастают из специфики взаимоотношений властвующих субъектов друг с другом и с гражданами.

Коррупционно-бюрократический стиль мышления традиционен для российской системы государственного управления и сложился еще в дореволюционной России. Это мнение исходит из того, что современный российский чиновник воспроизводит модель поведения предпринимателя, обменивая доступный ему властный ресурс на материальные блага или иные властные ресурсы. Однако коррупция, в подавляющем большинстве понимаемая отечественными исследователями как обмен материальных ресурсов на властные, лишь получила свое логическое продолжение. В административной системе СССР коррупция акцентировалась на обмене властными ресурсами, поскольку материальные блага были в известной мере ограничены государственной идеологией советского аскетизма. В научной литературе выделяют следующие признаки бюрократизации исполнительной власти:

1) отсутствие культуры управления и политического сознания и, как следствие, низкая эффективность передаточной власти;

2) слабое влияние общественных сил России из-за вторжения бюрократических начал ее в политические процессы и, как следствие, бесконтрольная передача власти и расширение ее объемов в руках одного человека;

3) изолирование верховной власти от нации: она погружается бюрократией исключительно в дело управления как простой центральный орган бюрократических учреждений;

4) желание элиты бюрократического аппарата монополизировать власть, стремление исторгнуть способных и умных людей, что является главной причиной деградации бюрократического аппарата⁴.

К сожалению, имеющийся бюрократизм, которым поражены все уровни публичной власти, является препятствием для осуществления оптимизации управленческой деятельности. Для совершенствования системы управления необходимо, чтобы субъект управления не противопоставлял себя объек-

ту управления, а налаживал с ним взаимобратную связь⁵. Проводимая оптимизация в различных управленческих сферах попадает в порочный круг, где для построения сбалансированной системы нужен чиновник с политическим сознанием и высоким уровнем правовой культуры, но для того, чтобы сформировать такого чиновника, нужна сбалансированная, адекватная система.

Деятельность административных органов должна быть основана на принципе прозрачности. То есть вся информация о финансовом обороте, деятельности, намеченных целях должна как публиковаться в традиционных СМИ, так и подлежать огласке через информационно-коммуникационные технологии (интернет). Информация должна быть полной и исчерпывающей, исходить из утвержденных официальных источников. Прозрачность деятельности бюрократического аппарата позволит:

1) создать для контролирующих органов условие, при которых выявить нарушение станет проще, так как сокрытие информации на локальном уровне станет невозможной;

2) расширить возможности институтов гражданского контроля, тем самым усилить контроль за аппаратом, снизив количество затрачиваемых ресурсов государства на содержание дополнительных контрольных и надзорных инстанций;

3) привлекать институты гражданского общества для формирования кадровой политики аппарата.

Кроме того, следует изменить принцип ориентированности государственных служащих на реализацию публичного интереса, установить определенные границы взаимодействия должностных лиц посредством фиксирования их действий с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Таким образом, для совершенствования управленческой деятельности во всех сферах жизнедеятельности нашего общества необходимо создать правовые, организационные и материально-технические условия для всех структурных подразделений, осуществляющих публичное управление.

Литература

1. Кравченко А.Г. Концептуальные основания социальной эффективности исполнительной власти России: технологии оптимизации / А.Г. Кравченко // *Философия права*. 2012. № 1 (50). С. 63–67.

2. Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение в реализации разрешительного метода правового регулирования / Ю.Н. Мильшин // *Административное право и процесс*. 2014. № 3. С. 57–58.

3. Протасов В.Н. Иррациональные методы властвования как инструмент самосохранения и экспансии бюрократически организованных систем управления / В.Н. Протасов // *Государство и право*. 2017. № 10. С. 55–57.

4. Тихомиров Л.А. *Монархическая государственность* / Л.А. Тихомиров. Москва: Облиздат, 1998. 671 с.

⁵ См.: Протасов В.Н. Иррациональные методы властвования как инструмент самосохранения и экспансии бюрократически организованных систем управления // *Государство и право*. 2017. № 10. С. 55–57.

⁴ Тихомиров Л.А. *Монархическая государственность*. М.: Облиздат, 1998. С. 170.

Современное толкование терминов «система» и «структура» органов местного самоуправления

Колесников Андрей Владимирович,

*Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации,
доцент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
E-mail: kaviras@yandex.ru*

В статье исследуются понятия «структура» и «система» органов местного самоуправления отдельно и в их соотношении. Рассматриваются разные точки зрения по этому вопросу. Анализируется государственный подход к этим категориям. На основе выявленных противоречий автор вносит предложение законодателю о логичной замене терминов в нормах муниципального права.

Ключевые слова: структура органов местного самоуправления, укрепление вертикали власти, система органов местного самоуправления, Конституционный Суд РФ.

Modern Interpretation of the Terms 'System' and 'Structure' for Local Self-Government Authorities

Kolesnikov Andrey V.

*Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation
Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy
PhD (Law), Associate Professor*

The article explores the concepts of «structure» and «system» of local authorities separately and in their ratio. Different points of view on this issue are considered. The state approach to these categories is analyzed. Based on the revealed contradictions, the author makes a proposal to the legislator on a logical replacement of terms in the norms of municipal law.

Keywords: structure of local government, system of local government, strengthening the vertical of power, Constitutional Court of the Russian Federation.

Конституционные категории и дефиниции зачастую имеют множество официальных и неофициальных (субъективных) толкований. В муниципальном праве, к сожалению, не были восприняты многие понятия и определения, устоявшиеся и давно используемые административистами. Между тем синергетическая концепция взаимодействия этих отраслей очень важна для дальнейшего развития междисциплинарных методов развития публичного права. Новая Конституция РФ содержит немало проблемных дефиниций. Одной из самых обсуждаемых тематик явилась концепция формирования *системы* и *структуры* органов местного самоуправления. Она оказалась очень не простой.

Проблема определения этих понятий, их практического нормативного закрепления давно уже вышла за рамки обычных теоретических споров и в условиях нарастающей централизации публичной власти, осуществляемой через призму официально провозглашенной политики укрепления вертикали власти в России, давно приняла политическую окраску. «Отметим также, что вопросы формирования структуры органов местного самоуправления являются частью проблемы, связанной с определением баланса между существующими процессами централизации и децентрализации в сфере функционирования местного самоуправления»¹ и

его взаимодействия с государственной властью. Права населения на определение структуры органов не могут ущемляться государством.

В части 1 статьи 131 Конституции РФ сказано, что определение структуры органов местного самоуправления составляет непосредственную компетенцию самого населения, но что понимается под определением структуры органов и что такое структура официально в виде понятий, не определено.

Интерес к этим вопросам возник почти сразу еще до принятия первого Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — Закон 1995 года). Московская областная Дума обратилась в Конституционный Суд РФ. Законодатели просили дать разъяснение понятию «структура органов местного самоуправления», практическая направленность которого неоспорима. В своем Определении об отказе от 16 июня 1995 года № 67-О Конституционный Суд отметил, что создание новых правовых норм в виде толкования определений является нарушением принципа разделения власти на ветви и не является компетенцией органа конституционного правосудия, так как он не законодательный.

В дальнейшем принятый Закон 1995 года продублировал норму Основного закона и не разъяснил эти дефиниции. Ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

¹ Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 110–117.

(далее — Закон 2003 года) вообще закрепил структуру в своих нормах. В соответствии с частью 6 статьи 34 Закона 2003 года под *структурой* понимается перечень органов местного самоуправления, а под *определением структуры* имеется в виду установление перечня органов, их наименования, порядка формирования и полномочий главы муниципального образования. Статья 34 начинается со слов «структуру органов местного самоуправления составляют...». Далее идет перечисление органов, которые формируются в муниципальном образовании. Буквально и визуально многие формулировки статьи 34 являются противоречащими части 1 статьи 131 Конституции РФ. Они означают, что структура уже определена федеральными органами государственной власти на уровне видового состава. Не определено лишь название и конкретный способ формирования органов. Такие нормативные установки как минимум вызывают сомнение в возможной самостоятельности населения по вопросам определения структуры органов местного самоуправления. Тем более что вопрос о списке этих органов, схеме их взаимодействия, месте главы муниципального образования в этой модели и порядке замещения этой должности, равно как и порядке формирования представительного органа, в настоящее время в компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Муниципальному образованию остается лишь продублировать нормы закона субъекта РФ в своем Уставе.

Такие положения вынудили активистов обратиться в Конституционный Суд РФ с рядом вопросов о порядке формирования органов местного самоуправления, их месте в структуре органов местного самоуправления и возможности установления одной (безальтернативной) модели (структуры) управления муниципальным образованием. В своем Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П² Конституционный Суд дал ряд разъяснений о структуре органов местного самоуправления и вопросам ее определения, которые можно кратко свести к следующему:

1. Самостоятельность местного самоуправления не может быть возведена в абсолют. Она должна предусматривать различные формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, «однако исключает решающее участие органов государственной власти *в собственно формировании* органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения».

2. Предопределена не только возможность, но и необходимость государственного вмешательства в процесс определения и формирования структуры органов местного самоуправления, исключая сам процесс конечного формирования.

3. Наличие в Уставе муниципального образования перечня органов местного самоуправления и способов их формирования приравнивается к тому, что структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно населением. Вместе с тем порядок формирования органов должен быть основан на нормах закона субъекта РФ, который может установить как безальтернативный (единственно возможный) способ формирования представительного органа и главы муниципального образования, так и многовариантный, основанный на способах, закрепленных в федеральном законе.

Подобная реальность не может не формировать негативных реакций населения, которые возникают, по сути, всего лишь из-за подмены токований.

Понятие *структура* — распространенный термин, характеризующий устройство, строение какого-либо объекта. В словаре Ожегова С.И. — «строение, внутреннее устройство»³. В Большой советской энциклопедии «структура (от *structura* — строение, расположение, порядок) — совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, то есть сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях»⁴.

«Система (от *systema* — целое, составленное из частей; соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство»⁵ закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей»⁶ (совокупность органов в их системном единстве). При изменении элементарного состава функционал системы, ее сущность меняются, и цели уже не могут быть достигнуты. Так, например, если представить, что элементарной системой являются ножницы с основной функцией резки материалов, состоящие из ручек, полотен с лезвиями и крепежного болта, то при удалении одного из элементов этой системы (например, крепежного болта) они перестанут выполнять необходимые задачи.

Определение системы федеральных государственных органов, закрепленное в статье 71 Конституции РФ дано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года № 2-П⁷. В нем «под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов».

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 2.

³ Толковый словарь Ожегова // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30854>

⁴ Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М. : Издательство «Советская энциклопедия», 1981. С. 1291.

⁵ Там же. С. 1225.

⁶ Толковый словарь Ожегова // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=28751>

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статьи 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 3.

Соответственно под системой органов местного самоуправления, которые сформированы исходя из принципа разделения труда, можно понимать взаимосвязь разных по своему функциональному назначению органов, имеющих собственную компетенцию и являющихся элементами системы сдержек и противовесов при осуществлении местного самоуправления. К ним относятся: представительный орган, местная администрация и глава муниципального образования.

Изначально к терминам *системы* и *структуры* органов был именно такой подход, который по каким-то причинам изменился со временем.

В течение продолжительного периода «данное понятие правильно использовалось для определения внутреннего строения какого-либо органа, а также при определении общего штатного расписания органа, при его наименовании, установлении его структурных подразделений, определении заработной платы сотрудников»⁸. Так, например, по мнению В.М. Манохина, «под организационной структурой органа... управления следует понимать совокупность внутренних организационных частей органа — структурных подразделений, каждое из которых имеет точно определенную компетенцию, производную (как часть) от компетенции органа»⁹. А.Е. Лунев считал, что структура органа публичной власти — это «состав его внутренних подразделений и определенные формы их взаимодействия»¹⁰. В.А. Власов и С.С. Студеникин выражали уверенность в том, что структура — это «внутренние подразделения органа и распределение функций данного органа управления между его отдельными частями (отделами, отделениями, секторами и т.п.)»¹¹. Г.И. Петров вел речь о «совокупности структурных подразделений, каждое из которых имеет точно определенную часть компетенции данного органа»¹². Представляется, что наиболее полно отражает составные элементы и сущность этого понятия определение, данное В.Г. Вишняковым. «Под структурой органа управления он понимает совокупность его подразделений, схему распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, и систему взаимоотношений этих подразделений»¹³. Отметим при этом, что «здесь рассматривается не содержание функций и полномочий, а схема их распределения между структурными подразделениями»¹⁴. Считаем, что здесь правильно сделан акцент на совокупность подразделений, а не

только на связи между элементами структуры. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» сообразно научным подходам отдельно выделял систему и структуру органов местного самоуправления.

В дальнейшем попытки дать четкое определение системы и структуры предпринимались неоднократно. Так, например, Е.В. Мирошниченко в первом комментарии к Конституции РФ писал, что понятие *структура* органов местного самоуправления само по себе многовариантно. «Возможно его узкое и широкое толкование. Согласно узкому толкованию, *структура* органов местного самоуправления — это система имеющих самостоятельный статус органов, которые на данной территории осуществляют функции и полномочия местного самоуправления. В широком смысле слова понятие *структура органов местного самоуправления* включает также внутренние подразделения органов. Предметом вопроса о структуре является прежде всего система органов, имеющих самостоятельный статус»¹⁵. Аналогичное убеждение имеют К.Ф. Шеремет и И.И. Овчинников. По их мнению, «термин *структура* является многозначным, поэтому подобный подход, заявляющий о двойственности определения структуры органов местного самоуправления, является закономерным»¹⁶.

Похожую позицию занимает Н.С. Бондарь¹⁷, который вместо широкого и узкого смысла структуры выделяет внутреннюю и внешнюю структуру органов. Под внешней понимается перечень органов, а под внутренней — их внутреннее строение. Примерно так же к исследуемым категориям относится и ряд других ученых¹⁸. Таким образом, представители конституционно-права иначе подошли к понятийному аппарату, чем административисты.

Н.С. Бондарь более глубоко проанализировал терминологию и обоснованно связал воедино положения части 1 статьи 131 с положениями пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ. Однако он считает, что ошибочно усматривать в формулировке пункта «н» части 1 статьи 72 указание на некую систему и, следовательно, структуру органов местного самоуправления, предопределяемую законом. Считаем, что такой подход не вполне обоснован. Конечно в пункте «н» части 1 статьи 72 не говорится ни о какой *системе органов местного самоуправления* дословно, но это вытекает из логики данной нормы. Вместе с тем в статье закреплено понятие *система* применительно к органам государственной власти субъектов РФ, что означает наличие самостоятельного конституционного термина *система органов*. Статья 12 Конституции РФ тоже оперирует этим понятием в норме о невхождении органов местного само-

⁸ Пронина В.С. Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1998. № 2. С. 32.

⁹ Манохин В.М. Советское административное право: учебник. М.: Юридическая литература, 1977. С. 106–107; Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2003. С. 72.

¹⁰ Административное право: учебник / Еропкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М. [и др.]; под ред. А.Е. Лунева. М.: Юридическая литература, 1970. С. 71.

¹¹ Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: учебник. М.: Госюриздат, 1959. С. 100.

¹² Петров Г.И., Усиевич И.Б. Административное право. Часть общая и особенная / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1968. С. 116.

¹³ Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М.: Наука, 1972. С. 10.

¹⁴ Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: (Пробл. совершенствования орг. и деятельности) / [И.Ф. Бутко, Л.В. Николаева, Н.А. Пухтинский и др.; отв. ред. И.Ф. Бутко]. Киев: Наук. думка, 1980. С. 108.

¹⁵ Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юридическая литература, 1994. С. 556–557.

¹⁶ Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учебное пособие / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М.: Акад. прав. ун-т, 1998. С. 81.

¹⁷ См. подробнее: Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2013. 721 с. Серия: Бакалавр. Углубленный курс.

¹⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л.А. Окуньков. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Бек, 1996. С. 572–573.

управления в *систему* органов государственной власти. Статья 71 Конституции РФ также закрепляет дефиницию *системы* федеральных органов государственной власти. Таким образом, применительно к органам государственной власти Конституция использует понятие *система органов*, а по отношению к органам местного самоуправления почему-то, по мнению ученых, применяется только термин *структура органов*. На наш взгляд, это ошибочное мнение. Понятия *система* и *структура органов* — это две разные категории.

Следовательно, можно согласиться с идеей В.М. Манохина, что в совместном ведении Федерации и субъектов РФ не только определение общих принципов системы местного самоуправления, но и ее элемента — в виде системы органов местного самоуправления¹⁹. Сходное мнение у А.Н. Кокотова. Он пишет: «Система органов местного самоуправления, в свою очередь, является подсистемой системы местного самоуправления, входя в нее наряду с иными субъектами местного самоуправления»²⁰. Структура же этих органов определяется населением самостоятельно. Отсюда наличие понятия «структурное подразделение» органа местного самоуправления.

В таком же аспекте рассуждает Н.М. Конин. Из его творческих изысканий следует, что «в систему органов местного самоуправления входят как представительные, так и исполнительные органы местного самоуправления, а структура администрации определяется муниципальным образованием самостоятельно в зависимости от объема полномочий и предметов ведения»²¹. С ним солидарен Р.В. Климовский²².

При таком подходе к понятиям *системы* и *структуры* органов местного самоуправления все встает на свои места. Конституция РФ не имеет внутренних противоречий, Закон 2003 года даже формально не противоречит части 1 статьи 131 Конституции РФ, но соответствует пункту «н» статьи 72. Субъекты РФ обретают неопровержимую возможность на своей территории устанавливать конкретную (безальтернативную) либо альтернативную систему органов местного самоуправления во всех видах муниципальных образований независимо от уровня территориальной организации. Внутренняя же организация органов будет определяться населением. Так на самом деле и происходит сегодня на практике. Структура представительного органа определяется им самим на заседаниях. В соответствии с пунктом 8 статьи 37 Закона 2003 года структура местной администрации тоже утверждается представительным органом по представлению главы администрации.

Таким образом, множество решений Конституционного Суда РФ, который, используя в своих постановлениях различные методологии софистов, пытался доказать, что структура органов местного самоуправления может по факту устанавливать государство, можно бы-

ло не принимать. Достаточно было не объединять понятия *системы* и *структуры* органов, а в статье 34 Закона 2003 года заменить слово *структура* на слово *система*. Это привело бы правовую систему в порядок и снизило бы градус напряженности между различными уровнями власти.

Литература

1. Административное право : учебник / М.И. Еропкин, Т.И. Козырева, М.И. Козырь, Б.М. Лазарев [и др.] ; под редакцией А.Е. Лулева. Москва : Юридическая литература, 1970. 600 с.
2. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В.Г. Вишняков. Москва : Наука, 1972. 275 с.
3. Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления / Н.Е. Егорова // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 110–117.
4. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов (проблемы совершенствования организации и деятельности) / И.Ф. Бутко, Л.В. Николаева, Н.А. Пухтинский [и др.] ; ответственный редактор И.Ф. Бутко. Киев : Наукова думка, 1980. 328 с.
5. Климовский Р.В. Подходы к определению понятия «система налогового права» и их практический аспект / Р.В. Климовский // Адвокат. 2009. № 4. С. 31–35.
6. Кокотов А.Н. О системе и структуре органов местного самоуправления / А.Н. Кокотов // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 3–7.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / ответственный редактор Л.А. Окуньков. 2-е изд., доп. и перераб. Москва : Бек, 1996. 635 с.
8. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общей редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. Москва : Юридическая литература, 1994. С. 556–557.
9. Манохин В.М. Советское административное право : учебник / В.М. Манохин. Москва : Юридическая литература, 1977. 541 с.
10. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования : учебное пособие / под редакцией К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. Москва : Акад. прав. ун-т, 1998. 216 с.
11. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / под редакцией Н.С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2013. 721 с.
12. Петров Г.И. Административное право : Общая и Особенная части / Г.И. Петров, И.Б. Усиевич ; под редакцией Ю.М. Козлова. Москва : Юридическая литература, 1968. 575 с.
13. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации : вопросы методики / В.М. Манохин. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2000. 81 с.
14. Пронина В.С. Правовое регулирование органов исполнительной власти / В.С. Пронина // Журнал российского права. Москва : Норма. 1998. № 2. С. 29–36.
15. Российское административное право : учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. Саратов : СГАП, 2003. 495 с.
16. Российское административное право. Общая часть : курс лекций / Н.М. Конин. Саратов : СГАП, 2001. 352 с.
17. Советский энциклопедический словарь / главный редактор А.М. Прохоров. Москва : Советская энциклопедия, 1981. 1600 с.
18. Советское административное право : учебник / В.А. Власов, С.С. Студеникин. Москва : Госюриздат, 1959. 535 с.

¹⁹ Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: Вопросы методики. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2000. С. 32.

²⁰ Кокотов А.Н. О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 4.

²¹ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть : курс лекций. Саратов : СГАП, 2001. С. 91.

²² См. подробнее: Климовский Р.В. Подходы к определению понятия «система налогового права» и их практический аспект // Адвокат. 2009. № 4. С. 33.

Особенности деятельности субъектов государственного управления по организации и обеспечению административно-правового режима зон территориального развития

Лакаев Олег Анатольевич,

доцент кафедры административного и муниципального права

Саратовской государственной юридической академии,

кандидат юридических наук

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: olegoleg81@mail.ru

Статья посвящена выявлению особенностей деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней по созданию и обеспечению особого административно-правового режима зон территориального развития. Актуальность статьи определяется стратегическими задачами экономического развития Российской Федерации, включающими создание высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий, выравнивание экономического положения разных субъектов Российской Федерации. Выявлены отдельные пробелы законодательного регулирования, затрагивающие полномочия федеральных министерств с территориальной компетенцией (Минвостокразвития России, Минкавказ России) по обеспечению административно-правового режима соответствующих зон территориального развития.

Ключевые слова: государственное управление, зоны территориального развития, административно-правовой режим, экономическая деятельность, административный договор.

Peculiarities of Activities of State Administration Subjects in the Organization and Support of the Administrative Law Regime of Territorial Development Zones

Lakaev Oleg A.

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

PhD (Law)

The article is devoted to the identification of the features of the activities of Executive authorities of the Federal and regional levels to create and ensure a special administrative and legal regime of territorial development zones. The relevance of the article is determined by the strategic objectives of the economic development of the Russian Federation, including the creation of a high-performance export-oriented sector, developing on the basis of modern technologies, the alignment of the economic situation of different subjects of the Russian Federation. Some gaps of legislative regulation affecting the powers of Federal ministries with territorial competence (Minvestokrazvitiya of Russia, Minkavkaz of Russia) to ensure the administrative and legal regime of the respective zones of territorial development are identified.

Keywords: state administration, territorial development zones, administrative and legal regime, economic activity, administrative contract

Зоны территориального развития, являясь территориями с особым правовым статусом, создаются в рамках осуществления государственной поддержки экономического роста, обеспечиваемого при помощи стимулирования предпринимательской деятельности, создания условий для инвестиционной и инновационной активности на части субъекта Российской Федерации. Правовые механизмы создания таких зон и интенсификации побудительно-организующего воздействия на хозяйствующих субъектов являются одним из административно-правовых средств антикризисного государственного управления, обуславливая повышение эффективности использования бюджетных средств в условиях ограниченности финансовых ресурсов¹.

¹ См.: Петрина О.А., Милькина И.В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 39.

Временной промежуток, в течение которого в России функционирует рыночная экономика, показал, что обеспечение экономического роста на основе лишь гражданско-правовых регуляторов, рассчитанных на невмешательство органов государственного управления в деятельность хозяйствующих субъектов, затруднительно. В связи с этим правовые механизмы, опосредующие экономические процессы, требуют постоянного совершенствования, что отчасти проявляется в установлении федеральным законодателем ограниченного публично-правового воздействия на область экономики². Организация зон территориального развития как раз и является одним из проявлений указанного воздействия.

² См.: Мотуренко С.М. Зоны территориального развития как новая форма развития предпринимательства // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 1. С. 178–179.

Таким образом, административно-правовые механизмы регулирования экономических процессов по-прежнему остаются актуальными. Значительный вклад в развитие юридической мысли по вопросам административно-правовой организации государственного управления в области экономики внес один из наиболее известных представителей Саратовской научной школы административного права профессор Н.М. Конин, ключевые научные разработки которого посвящены анализу проблем административно-правовой организации экономической деятельности. Результаты их исследования были отражены в монографиях по вопросам правового регулирования производственных процессов³ и административно-правовому статусу хозяйственных и иных объединений в отраслях государственного управления⁴.

Н.М. Конин отмечает, что действующее законодательство и современная практика организации рыночной экономики в Российской Федерации основаны на признании приоритета межотраслевого государственного управления в системе административно-правового регулирования в области экономики, и большая часть федеральных и региональных органов исполнительной власти приходится именно на органы межотраслевой компетенции⁵. Создание зон территориального развития является одним из проявлений государственного управления, основанного на межотраслевом принципе.

Ввиду того, что в зонах территориального развития действует особый административно-правовой режим осуществления экономической деятельности, этим определяется и собственный набор субъектов государственного управления, обеспечивающих соответствующий режим. В теории административного права под субъектами государственного управления, рассматриваемого в узком смысле, понимаются органы и должностные лица, осуществляющие государственно-властную исполнительно-распорядительную деятельность (Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ)⁶.

Деятельность субъектов, осуществляющих государственное управление в сфере организации и обеспечения особого административно-правового режима в зонах территориального развития, определяется следующими особенностями:

1. Повышение роли административного усмотрения. Принцип осуществления государственно-го управления на основе реализации дискреционных полномочий является одним из основополагающих

начал организации и деятельности субъектов исполнительной власти. Этим они отличаются от органов судебной власти, прокуратуры и иных государственных органов, для которых характерно принятие решений не по усмотрению, а в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом⁷. В случае с зонами территориального развития законодатель в одноименном Законе⁸ не устанавливает жестких рамок для органов государственного управления по вопросам создания таких зон. Несмотря на то что в статье 4 Закона перечислены показатели для включения субъекта РФ в перечень регионов, на территориях которых допускается создание зон территориального развития (среднегодовые показатели развития промышленного и агропромышленного производства и др.), предельные значения этих показателей устанавливает Правительство РФ на основании самостоятельно разработанных методик их расчета. Кроме того, Президент РФ наделен полномочием принимать решение или отдавать поручение по включению субъектов РФ в указанный перечень исключительно на основе принципа целесообразности без учета перечисленных в Законе показателей. Правительством РФ может быть также принято решение о досрочном прекращении существования зоны территориального развития.

Административное усмотрение характерно и для деятельности высших должностных лиц субъектов РФ, устанавливающих критерии, которым должны соответствовать муниципальные образования, на территориях которых предполагается организация зон территориального развития, поскольку перечень соответствующих показателей носит неисчерпывающий характер и может быть дополнен высшим должностным лицом субъекта РФ (ч. 3 ст. 5 Закона).

2. Задействование административно-согласительного метода на всех этапах создания зон территориального развития, включая заключение административных договоров. Как отмечается в научной литературе, административный договор сочетает в себе одновременно формально-юридическое равенство его участников и прерогативы государственно-властного субъекта, осуществляющего публично значимые задачи и функции⁹. Ю.Н. Старилов указывает на особую актуальность административных договоров в последние годы в связи с развернувшимся процессом преобразования отношений собственности, усилением внимания к необходимости использования разнообразных форм осуществления управленческой деятельности, повышения эффективности

³ См.: Конин Н.М. Основы правовой организации и управления производством. Экономико-правовое введение в теорию правовой организации и управления производством. Саратов, 1976. 168 с.

⁴ См.: Конин Н.М. Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления. Саратов, 1968. 112 с.

⁵ См.: Конин Н.М. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 205.

⁶ См.: Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. 6-е изд., доп. и пересмотр. М., 2019. С. 24 ; Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 22–23.

⁷ См.: Соболева Ю.В. Принцип целесообразности и административная реформа // Право и государство: теория и практика. 2005. № 3. С. 147.

⁸ См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070 ; 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6972.

⁹ См.: Галицкая Н.В. Эволюция научных подходов к трактовке административно-правового договора как неотъемлемой части механизма обеспечения публичной безопасности в государстве // Право и государство: теория и практика. 2015. № 9 (129). С. 142.

государственного управления и другими факторами¹⁰. Применительно к зонам территориального развития следует отметить отсутствие императивного порядка их организации. В административно-согласительной деятельности задействуются органы местного самоуправления (представительные и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований), от которых требуется получение решения о согласии на создание зоны территориального развития на их территориях, запрашиваемого высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. На следующем этапе между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, на территориях которых образуется зона территориального развития, заключается соглашение о функционировании указанной зоны, являющееся разновидностью административного договора. Подобное взаимодействие органов исполнительной власти и органов местного самоуправления базируется в том числе на принципе экономической эффективности, определяемой установлением взаимных связей между указанными субъектами¹¹.

3. Сочетание федерального и регионального управления зонами территориального развития. Федеральный орган государственного управления зонами территориального развития (Министерство экономического развития РФ) осуществляет преимущественно нормативно-правовое регулирование в данной сфере деятельности. В то же время предусматривается и непосредственное воздействие на объекты государственного управления через организацию процедур взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования по обеспечению эффективного функционирования соответствующих зон территориального развития, а также контроля за достижением значений показателей оценки эффективности их функционирования. Следует обратить внимание на отсутствие согласованности федерального законодательства о зонах территориального развития и подзаконного регулирования. В статье 10 соответствующего Закона определяется статус одного «уполномоченного федерального органа» управления указанными зонами, однако в действительности, помимо Министерства экономического развития РФ, часть полномочий государственного управления осуществляют территориальные министерства (Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, Министерство РФ по делам Северного Кавказа), созданные для реализации экономического потенциала Арктической зоны РФ, Дальневосточного и Северо-Кавказского фе-

деральных округов¹². Согласно положениям о них они также организуют взаимодействие вышеперечисленных субъектов. С одной стороны, это логично, поскольку значительное число субъектов РФ, в которых предусмотрено создание зон территориального развития¹³, находится в этих федеральных округах, но с другой — данным Законом территориальные министерства фактически не наделены подобной компетенцией. Этим обуславливается целесообразность законодательного распределения функций государственного управления зонами территориального развития между «уполномоченным федеральным органом» и федеральными органами исполнительной власти, координирующими деятельность по реализации государственных программ развития Арктической зоны РФ, Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов.

Большое значение для решения поставленных государством задач по повышению экономического потенциала отдельных территорий имеет деятельность администраций зон территориального развития, которыми являются специально уполномоченные региональные органы исполнительной власти, определяемые субъектами РФ самостоятельно. От их эффективного функционирования зависит повышение привлекательности зон территориального развития для российских и зарубежных инвесторов, создание условий для увеличения инвестиций в сектор товарного рынка, создание новых рабочих мест, рост производственного и экспортного потенциала территории и реализация политики импортозамещения¹⁴.

Таким образом, деятельность субъектов государственного управления по образованию и обеспечению функционирования зон территориального развития имеет ряд особенностей, обусловленных спецификой организации межотраслевого государственного управления на современном этапе развития государства и поиском путей стимулирования экономического роста на отдельных территориях.

Литература

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под редакцией А.Ю. Соколова. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2018. 352 с.
2. Батова В.Н. Правовое регулирование экономической безопасности муниципальных образований как субъектов права : монография / В.Н. Батова, А.Ю. Павлов, А.В. Колесников. Пенза : Формат, 2017. 102 с.
3. Белякова Е.В. Мониторинг как инструмент повышения эффективности функционирования зон

¹² См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право России : учебник для бакалавров. М., 2014. С. 267.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 1415 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» // СЗ РФ. 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 160.

¹⁴ См.: Белякова Е.В., Рыжая А.А. Мониторинг как инструмент повышения эффективности функционирования зон территориального развития // Modern Economy Success. 2019. № 5. С. 32.

¹⁰ См.: Общее административное право : учебник. В 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 611.

¹¹ См.: Батова В.Н., Павлов А.Ю., Колесников А.В. Правовое регулирование экономической безопасности муниципальных образований как субъектов права : монография. Пенза, 2017. С. 73.

территориального развития / Е.В. Белякова, А.А. Рыжая // *Modern Economy Success*. 2019. № 5. С. 32–35.

4. Галицкая Н.В. Эволюция научных подходов к трактовке административно-правового договора как неотъемлемой части механизма обеспечения публичной безопасности в государстве / Н.В. Галицкая // *Право и государство: теория и практика*. 2015. № 9 (129). С. 142–145.

5. Конин Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2010. 448 с.

6. Конин Н.М. Административное право России : учебник для бакалавров / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. Москва : Юрайт, 2014. 574 с.

7. Конин Н.М. Основы правовой организации и управления производством. Экономико-правовое введение в теорию правовой организации и управления производством / Н.М. Конин. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1976. 168 с.

8. Конин Н.М. Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления /

Н.М. Конин. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1968. 112 с.

9. Мотуренко С.М. Зоны территориального развития как новая форма развития предпринимательства / С.М. Мотуренко // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2014. № 1. С. 178–189.

10. Общее административное право. В 2 частях. Ч. 1 : учебник / под редакцией Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016. 760 с.

11. Петрина О.А. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России / О.А. Петрина, И.В. Милькина // *Муниципальная академия*. 2017. № 4. С. 38–45.

12. Россинский Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 6-е изд., доп. и пересмотр. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2019. 640 с.

13. Соболева Ю.В. Принцип целесообразности и административная реформа / Ю.В. Соболева // *Право и государство: теория и практика*. 2005. № 3. С. 147–148.

Государственное регулирование демографической безопасности в России

Галицкая Наталья Владимировна,

доцент кафедры административного и муниципального права

Саратовской государственной юридической академии,

кандидат юридических наук, доцент

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: naykla@mail.ru

В статье анализируется демографическая ситуация в России, законодательство Российской Федерации в сфере демографии, а также мнения ученых касательно демографической безопасности. Исследованы причины депопуляции населения России. Даются авторские определения демографической безопасности и демографических угроз.

Ключевые слова: безопасность, демография, национальная безопасность, демографическая безопасность, демографические угрозы, депопуляция.

State Regulation of Demographic Security in Russia

Galitskaya Natalya V.

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

PhD (Law)

Associate Professor

The article analyzes the demographic situation in Russia, the legislation of the Russian Federation in the field of demography, as well as the opinions of scientists regarding demographic security. The causes of depopulation of the Russian population are investigated. Author's definitions of demographic security and demographic threats are given.

Keywords: security, demography, national security, demographic security, demographic threats, depopulation.

Статья посвящается Заслуженному деятелю науки Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору Конину Н.М., который является известным российским ученым-административистом, автором многочисленных научных трудов и учебных пособий. Профессором Кониным Н.М.

исследуются и вопросы безопасности, ее виды, одним из которых является безопасность демографическая¹.

¹ См.: Конин Н.М. Административное право России : учебник. М., 2010. С. 320.

По численности населения в 1960 году СССР находился на 4 месте в мире. В 1991 году страна опустилась на 6 позицию, в 2019, с населением 146,8 миллиона, Россия заняла 9 место. По прогнозам ООН, в 2050 году Российская Федерация перестанет входить в десятку самых густонаселенных стран и займет уже 14 место². Наше государство стремительно теряет население. Данные Росстата неутешительны: только за пять месяцев 2019 года убыль россиян составила 180,4 тысячи человек³.

Демографический кризис в России имеет глубокие экономические и социальные корни. Он начался после распада СССР. Страна два десятилетия находилась в демографической яме и теряла почти по миллиону человек в год. Итого с 1992 по 2012 год население уменьшилось на 13,5 млн человек, Россия заняла первое место в мире по естественной убыли населения в мирное время⁴. Удержать самую большую территорию в мире в условиях растущей депопуляции населения не представляется возможным. Особую тревогу вызывает слабая заселенность Дальнего Востока и Сибири. Получается, что именно в самых малонаселенных частях государства мы граничим с самыми густонаселенными государствами, имеющими территориальные претензии к России. Нерешенная проблема демографической безопасности, несомненно, приведет к потере суверенитета. Руководители Госдепартамента США не раз высказывались о несправедливости того, что 42% всех природных ресурсов принадлежит только России. Единственный способ сохранить свою целостность и укрепить мировые позиции — это сохранить и приумножить трудовые, военные и людские ресурсы страны. Поэтому улучшение демографической ситуации является приоритетом для Российской Федерации. Не представляется возможным обеспечить национальную безопасность страны без учета ее основной составляющей — демографической безопасности.

Ученые дают различные формулировки демографической безопасности. Так, Л.Л. Рыбаковский считает, что «демографическая безопасность — это состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения человеческими ресурсами геополитических интересов государства»⁵. По мнению В.Л. Манилова, «демографической безопасностью является защищенность процесса жизни и непрерывное естественное возобновление поколений людей»⁶.

Белорусские ученые делают вывод, что демографическая безопасность — это «состояние защищенности жизненно важных демографических процессов от реальных и потенциальных угроз»⁷. По нашему мнению, демографическая безопасность — это состояние защищенности населения от вымирания, обеспечение государством прироста граждан страны (за счет создания условий для постоянного воспроизводства и миграции).

Демографическая безопасность является составной частью национальной безопасности. Она тесно связана с такими видами безопасности, как экономическая, социальная, военная и политическая. Прослеживается и взаимозависимость, так как стабильный прирост населения гарантирует государству военную защиту, увеличение налоговых выплат за счет населения, трудовые ресурсы, рост экономики, а военная безопасность, сильная экономика и грамотная демографическая политика, в свою очередь, способствуют увеличению населения.

Происходящий демографический кризис в России обусловлен имеющимися демографическими угрозами. Таковыми следует считать все факторы и явления, приводящие к депопуляции населения. В России к демографическим угрозам относятся: низкое качество здравоохранения, поверхностное, а зачастую и полное отсутствие профилактических медицинских осмотров, нераспространенность диспансеризации, слабая социальной защищенности населения, безработица, высокие цены на жилье, плохая экология, рост цен, инфляция, растущее социальное расслоение населения, алкоголизм, наркомания, деидеологизация общества, утрата культуры семьи, приоритет индивидуальных ценностей над общественными.

Борьба за численность населения невозможна без установления причин его уменьшения. Таковыми являются низкая рождаемость и высокая смертность. По мнению некоторых ученых, именно низкая рождаемость, а не высокая смертность имеет решающее значение. Поэтому для увеличения популяции россиян они предлагают стремиться к созданию семей с тремя-четырьмя детьми, именно такая семья должна пользоваться государственной поддержкой⁸. Другие исследователи видят решение проблемы в снижении смертности. Они предлагают ставить в приоритете не развитие здравоохранения, которое очень отстает от западных аналогов, а заняться прежде всего профилактикой изменения образа жизни россиян⁹. Думается, что обе причины

² См.: United Nations. World Population Prospects 2019 // URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> (дата обращения: 20.08.2019).

³ См.: Федеральная служба государственной статистики. Официальная статистика. Демография // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 20.08.2019).

⁴ Там же.

⁵ См.: Рыбаковский Л.Л. Демографическая безопасность // Безопасность Евразии. 2003. Вып. 3. С. 124.

⁶ См.: Манилов В.Л. Безопасность в эпоху партнерства. М., 1999. С. 6.

⁷ См.: Шахотько Л.П., Привалова Н.Н. Демографическая безопасность: сущность, задачи, система показателей и механизм реализации // Вопросы статистики. 2001. № 7. С. 16–21.

⁸ См.: Бабенко Т.И., Блам Ю.Ш., Казанцев С.В., Ковалева Г.Д., Кораблева А.А., Лугачева Л.И., Маршалова А.С., Смирнова Н.Е., Соболева С.В., Чудаева О.В. Угрозы и защищенность экономики России: опыт оценки: монография. Новосибирск, 2016. С. 112.

⁹ См.: Вишневский А.Г., Васин С.А. Причины смерти и приоритеты политики снижения смертности в России // Экономический журнал высшей школы экономики. 2011. № 4. С. 472–496.

депопуляции должны быть устранены посредством грамотной демографической политики.

К решению поставленной перед государством задачи по увеличению населения подключены органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для стимулирования рождаемости¹⁰. Однако, несмотря на все усилия, ситуация по-прежнему является катастрофической. По низкому прогнозу Росстата, в 2021 году Россия потеряет 313,7 тысячи человек, при среднем варианте прогноза 82,5 тысячи¹¹.

В 2006 году Президент РФ Владимир Путин выступил с посланием к Федеральному Собранию, в котором назвал демографическую ситуацию критической¹², с этого момента государство взяло курс на стимулирование рождаемости, создание социальных преимуществ и поддержку для многодетных семей. Базовым документом, регламентирующим государственную политику в сфере демографии, стала принятая в 2007 году «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». В ней прописаны цели и задачи, которые государство ставит перед собой по улучшению рождаемости, закреплены механизмы реализации демографической политики, описаны этапы и ожидаемые результаты. Так, к 2025 году планируется продлить среднюю продолжительность жизни до 75 лет, в 1,5 раза увеличить рождаемость (по сравнению с 2006 годом) и уменьшить смертность в 1,6 раза¹³. К сожалению, в документе не расписано, какие конкретно мероприятия поспособствуют реализации демографической политики страны, видится правильным их детально прописать.

В Российской Федерации давно назрела необходимость реформирования миграционного законодательства¹⁴. На наш взгляд, следует предоставлять российское гражданство всем иностранным студентам, закончившим российские вузы и владеющим русским языком. Таким образом получится увеличить количество молодого, работоспособного населения.

Законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» введен в качестве поощрения рождаемости материнский капитал¹⁵. Размер выплат каждый год утверждается федеральным бюджетом и в 2019 году составил 453 026 рублей¹⁶. Законодателем предусмотрено исключительное целевое использование материнского капитала, потратить его можно на улучшение жилищных условий, ипотеку, образование ребенка или пенсионные накопления. На наш взгляд, воздействовать на репродуктивное поведение населения следует не только через экономическое стимулирование, но и посредством создания доступной и качественной социальной инфраструктуры. Например, доступности жилья, образования, улучшения медицинского обслуживания людей. Государство должно усилить контроль за предоставлением жилья и земельных участков многодетным родителям. Не менее важно оказывать содействие занятости женщин, делать более доступными дошкольные учреждения и пресекать дискриминацию при приеме на работу многодетных матерей.

На государственном уровне важно повышать престиж многодетной семьи. Видится правильным со стороны государства поощрять работодателей, нанимающих в качестве сотрудников многодетных родителей, за счет снижения налоговых обложений и других экономических поощрений организациям-нанимателям. Данные изменения необходимо внести в Налоговый кодекс России, дополнив статью 407 пунктом о праве на налоговую льготу для организаций, имеющих сотрудниками многодетных родителей, а также пунктом о налоговых льготах для многодетных матерей. В случае принятия таких поправок многодетные родители станут желанными сотрудниками в организациях.

Нельзя не согласиться с позицией авторов, предлагающих «погашение значительной части кредита (30–40%) при рождении второго ребенка и всей оставшейся части кредита при рождении третьего ребенка»¹⁷.

На государственной и муниципальной службе при соответствии занимаемой должности многодетные родители должны иметь преимущества перед бездетными или малолетними работниками. Законодательство о государственной службе следует дополнить статьями, обязывающими руководителей при рассмотрении вопроса о повышении или

¹⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 633 «О стратегии национальной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

¹¹ См.: Изменение численности населения по вариантам прогноза // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/ (дата обращения: 14.08.2019).

¹² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102106782> (дата обращения: 20.08.2019).

¹³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

¹⁴ См.: Захарова Е.П. Проблемы правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых в связи с нарушениями миграционного законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 57–63.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 19.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. II, III, IV, V, VI). Ст. 7531.

¹⁷ См.: Архангельский В.Н., Воробьева О.Д., Иванова А.Е., Ростовская Т.К., Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В., Семенова В.Г., Топилин А.В. Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации: национальный демографический доклад : монография. М., 2019. С. 57.

приеме на государственную службу отдавать предпочтение многолетним гражданам. Так, статью 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе», в которой перечислены принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава, следует дополнить пунктом 3, в котором необходимо прописать: «граждане, имеющие трех и более детей, должны иметь приоритет при приеме на государственную службу».

Отметим, что основными причинами смертности, по данным Росстата, являются сердечно-сосудистые заболевания, новообразования и внешние причины¹⁸.

Что касается смертей от внешних причин (убийств, отравлений, ДТП, несчастных случаев на пожарах и т.д.), то борьба с ними немыслима без активной противопожарной пропаганды¹⁹, без профилактики преступлений, улучшения работы всех органов исполнительной власти.

Относительно смертности, связанной с заболеваниями, государству необходимо заниматься профилактикой здоровья населения, вводить культ здорового образа жизни, занятий спортом, переводить население на правильное питание.

В связи с этим следует привлечь к реализации данной цели СМИ. Законодательством уже прописан запрет на демонстрацию табака и его потребление в художественных фильмах²⁰. За нарушение запрета в Кодексе административных правонарушений предусмотрена ответственность, кроме случаев, когда курение является неотъемлемой частью художественного замысла²¹. Но данных мер явно недостаточно. Поскольку наносимый алкоголизмом вред здоровью имеет более серьезные последствия для здоровья нации, чем курение, правильным будет законодательно закрепить ответственность за пропаганду и демонстрацию неумеренного употребления спиртных напитков в кино и видеопроизведениях. Таким образом, сократится количество сюжетных линий в кинофильмах и сериалах, где герои злоупотребляют спиртным. Как справедливо заметил Р.Н. Сергушко, «нельзя одной рукой подписывать законы о поддержке семьи, а другой — планы расширения выпуска и реализации алкогольной продукции, как весомой статьи дохода»²². Россия

должна объявить непримиримую войну с алкоголизмом. В идеале необходимо повторить антиалкогольную кампанию, которая положительно зарекомендовала себя в 80-х годах в СССР, увеличив рождаемость и уменьшив смертность населения. Или как минимум увеличить возраст покупателей алкоголя до 21 года, ввести запрет на продажу спиртного в выходные и праздники, сократить часы продажи в будни.

Предложенные меры будут способствовать увеличению числа россиян.

Литература

1. Архангельский В.Н. Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации: национальный демографический доклад : монография / В.Н. Архангельский, О.Д. Воробьева, А.Е. Иванова [и др.]. Москва : Изд-во Эконом-Информ, 2019. 79 с.

2. Бабенко Т.И. Угрозы и защищенность экономики России: опыт оценки : монография / Т.И. Бабенко, Ю.Ш. Блам, С.В. Казанцев [и др.]. Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2016. 276 с.

3. Вишневский А.Г. Причины смерти и приоритеты политики снижения смертности в России / А.Г. Вишневский, С.А. Васин // Экономический журнал высшей школы экономики. 2011. № 4. С. 472–496.

4. Галицкая Н.В. Правовое регулирование пожарной безопасности: история развития, современное состояние, проблемы и пути их решения / Н.В. Галицкая // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2 (127). С. 110–118.

5. Захарова Е.П. Проблемы правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых в связи с нарушениями миграционного законодательства / Е.П. Захарова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 57–63.

6. Манилов В.Л. Безопасность в эпоху партнерства / В.Л. Манилов. Москва : Терра, 1999. 368 с.

7. Попов Л.Л. Административное право России : учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров ; ответственный редактор Л.Л. Попов. Москва : Проспект, 2010. 745 с.

8. Рыбаковский Л.Л. Демографическая безопасность / Л.Л. Рыбаковский // Безопасность Евразии. 2003. № 3 (13). С. 154–186.

9. Сергушко Р.Н. Государственная демографическая политика в условиях трансформации угроз национальной безопасности России : диссертация кандидата политических наук / Р.Н. Сергушко. Ростов-на-Дону, 2016. 159 с.

10. Шахотько Л.П. Демографическая безопасность: сущность, задачи, система показателей и механизм реализации / Л.П. Шахотько, Н.Н. Привалова // Вопросы статистики. 2001. № 7. С. 16–21.

опасности России : дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2016. С. 64.

¹⁸ См.: Демография: Федеральная служба государственной статистики // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/ (дата обращения: 19.08.2019).

¹⁹ См.: Галицкая Н.В. Правовое регулирование пожарной безопасности: история развития, современное состояние, проблемы и пути их решения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2 (127). С. 110–118.

²⁰ См.: Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

²¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²² См.: Сергушко Р.Н. Государственная демографическая политика в условиях трансформации угроз национальной без-

Корпоративное имущество

Агапов Андрей Борисович,

профессор кафедры административного права и процесса

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук, профессор

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Обосновываются публичные отношения, обусловленные формированием имущества государственных корпораций и публично-правовых компаний, основанные на властной, иерархической соподчиненности их участников. Подчеркиваются особенности публично-правового статуса государственных корпораций, учрежденных в результате преобразования органов исполнительной власти, с наделением их властными полномочиями упраздненных органов, созданных для целей инвестирования общественно значимых проектов и совершенствования публичного администрирования.

Доминанта публичного воздействия отражается в формировании источников имущества государственных корпораций и публично-правовых компаний, в основе которого имущественный взнос, вносимый органами исполнительной власти на этапе их учреждения и пополняемый на последующих стадиях их деятельности, а также иные методы прямой государственной поддержки, прежде всего в виде бюджетного субсидирования и кредитования.

Имущественный взнос и иные публичные источники формирования имущества ГК и ППК передаются в корпоративную собственность и составляют ее основу. Публично-правовое регулирование корпоративных имущественных отношений основано на доминирующей роли федерального Правительства, уполномоченного по своему усмотрению изымать часть имущества ППК из корпоративной собственности и передавать ее в федеральную собственность.

Ключевые слова: публичное имущество, публичная собственность, некоммерческие организации, саморегулируемые организации, государственные корпорации, публично-правовые компании, субсидии, кредиты, имущественный взнос, публичные услуги, корпоративное имущество, корпоративная собственность, изъятие корпоративного имущества, договор дарения, публичное воздействие, имущественное регулирование, формирование корпоративного имущества, целевое субсидирование, бюджетные ассигнования, производственная деятельность, научно-техническая деятельность, имущественное правомочие.

Corporate Property

Agapov Andrey B.

Professor of the Department of Administrative Law and Procedure

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

LL.D., Professor

Public relations are justified, due to the formation of property of state corporations and public law companies, based on the power, hierarchical subordination of their participants. The features of the public law status of state corporations established as a result of the transformation of executive bodies are emphasized, with the vesting of their powers with the abolished bodies created for the purpose of investing socially significant projects and improving public administration.

The dominance of public influence is reflected in the formation of sources of property of state corporations and public law companies, based on which the property contribution made by executive authorities at the stage of their establishment, and replenished at subsequent stages of their activities, as well as other methods of direct state support, especially in the form of budget subsidies and loans.

The property contribution and other public sources of the formation of the property of the Civil Code and PPK are transferred to corporate property and form its basis. Public law regulation of corporate property relations is based on the dominant role of the federal government, which is authorized at its discretion to remove part of the property of the PPK from corporate property and transfer it to federal property.

Keywords: public property, public property, non-profit organizations, self-regulatory organizations, state corporations, public law companies, subsidies, loans, property contribution, public services, corporate property, corporate property, withdrawal of corporate property, gift agreement, public impact, property regulation, formation of corporate property, targeted subsidies, budget allocations, production activities, scientific and technological activities flux, property rights.

В римском праве термин «корпорация» рассматривался в контексте публично-правовой регламентации (*universitas juris*), прежде всего муниципального регулирования, а также применительно к цивилистическим отношениям и регламентации предпринимательской деятельности (*socius quaestus*). С позиций организационно-правовых форм корпорация рассматривалась как метод совместной коммерческой деятельности (*collegia fabrum*) либо применительно к некоммерческому регулированию как способ благотворительности (*collegia tenuiorum*), деятельности общественных объединений, в том числе религиозных

(*collegia cullorum*). Статус корпорации эволюционировал в зависимости от этапов становления и развития политико-правовых реалий римской государственности в эпохи принципата и домината, с выраженным усилением публично-правовых обязанностей (*collegia illicita*), в этом контексте корпорация рассматривалась уже как сообщество должностных лиц *in corpore*, объединенных реализацией социально значимых публично-правовых целей (*universitas personarum*).

В этом смысле в понятии «государственная корпорация» как действующем правовом институте следует также усматривать преемственность целепола-

гания римского права, прежде всего принимая во внимание общегосударственную значимость корпоративной деятельности, объединяющей достижения коммерческих и социально значимых производственных устремлений¹.

Доминанта властного воздействия присуща всем этапам корпоративной деятельности — от учреждения государственной корпорации федеральным законом до ее упразднения на основе тех же методов юридической формализации. Имущество государственной корпорации (корпоративное имущество) представляет собой особый публично-правовой атрибут, устанавливающий методы регламентации, несовместимые с государственным, муниципальным, частноправовым, общественным и иным ординарным имущественным регулированием, применительно к которому правомочия владения, пользования и распоряжения недвижимостью и объектами движимого имущества осуществляются на основе цивилистических предписаний². Экстраординарное имущественное регулирование в сферах производственной, научно-технической и иной социально значимой деятельности обусловлено прежде всего доминантой решений субъектов государственной власти — Президента РФ, федерального Правительства и подведомственных им органов исполнительной власти во всех сферах релятивного (косвенного, опосредованного) и директивного (прямого, непосредственного) имущественного регулирования.

Избирательность методов правовой регламентации как особый правовой атрибут, присущий только корпоративной деятельности, обусловлена политико-правовыми факторами, усмотрением субъектов государственной власти и прежде всего Президента РФ, к ведению которого отнесены существенные правомочия, оказывающие непосредственное воздействие на статус корпоративного имущества, в том числе в сферах определения основ кадровой политики, регламентации организационно-правовых форм имущественного администрирования, включая непосредственное участие представителей Президента в деятельности высшего органа корпоративного управления — наблюдательного совета, к ведению главы государства отнесены основополагающие функции, определяющие статус наблюдательного совета, в том числе наделение его членов правомочиями и их прекращение³.

¹ Учреждение государственных корпораций было обусловлено прежде всего неэффективностью прежних методов администрирования, отнесенного к ведению органов исполнительной власти.

² Обособленность, самодостаточность корпоративного имущества презюмируются статутными федеральными законами в качестве основополагающего атрибута (ст. 5 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», ст. 17 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», ст. 16 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»), в соответствии со статутными федеральными законами корпоративное имущество находится в собственности ГК.

³ См.: ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

Рассмотренные выше полномочия Президента РФ свидетельствуют об экстраординарности его компетенции во всех сферах корпоративного управления, к его исключительному ведению отнесено обеспечение политико-правового руководства корпоративной деятельностью, тогда как осуществление политических директив главы государства входит в компетенцию федерального Правительства.

К ведению Президента РФ отнесены не только вышеуказанные политико-правовые функции, но и правомочия непосредственного управления корпоративным имуществом, в том числе и в части регламентации имущественного вноса⁴. О главенствующей роли Президента РФ во всех сферах корпоративного строительства свидетельствует также и общеобязательность издаваемых им нормативных правовых актов.

Реализация разработанной Президентом РФ корпоративной политики отнесена к ведению федерального Правительства, в его компетенцию входят функции оперативного осуществления имущественных правомочий, в том числе применительно к внесению имущественного вноса и определению его объектного состава⁵. К ведению федерального Правительства отнесена также реализация разрешительных, прежде всего лицензионных правомочий, оказывающих непосредственное воздействие на статус корпоративного имущества⁶. Наделение государственных корпораций иными полномочиями публичного санкционирования обусловлено спецификой отрасли и сферы регламентации, во всяком случае, объем разрешительных функций, включая лицензирование, аккредитацию и сертификацию, существенно выше у государственных корпораций, наделенных правомочиями федеральных органов исполнительной власти⁷. Реализация разрешительных санкций всегда сопряжена с возникновением релятивных применительно к лицензированию и аккредитации либо в случаях сертификации товаров и услуг директивных имущественных правомочий.

Правовая регламентация корпоративной деятельности формализована не только актами субъектов исполнительной власти, во многих случаях она опосредована ведомственным регулированием, отнесенным к компетенции федеральных органов исполнительной власти в сферах административно-политической деятельности, экономики и промышленности⁸.

Источники правовой регламентации включают в себя федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты субъектов государственной власти — Президента РФ, федерального Прави-

⁴ См.: п. «а», «в», «г» ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

⁵ Подп. «а» п. 1 ч. 2 ст. 5 вышеуказанного Федерального закона.

⁶ Подп. «и» п. 1 ч. 2 ст. 5 указанного Федерального закона.

⁷ См.: п. 19, 20, 26, 26.1, 28, 37 ст. 7, п. 31 ч. 1 ст. 15 указанного Федерального закона.

⁸ Применительно к «Росатому» предусмотрено обязательное взаимодействие с Министерством обороны и Минтрансом России (п. 5, 7 ст. 7, п. 9, 16 ст. 7, ч. 2 ст. 11, п. 8, 13 ст. 7.1 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»).

тельства, Банка России, ведомственные нормативные правовые акты, а также внутренние установления государственных корпораций.

Федеральное корпоративное законодательство в его непосредственном (ограничительном) восприятии состоит из статутных федеральных законов — основополагающих нормативных правовых актов, определяющих существо и предназначение корпоративной деятельности применительно к каждой из государственных корпораций. В форме таких федеральных законов определяются источники формирования корпоративного имущества, структура корпоративного управления, взаимоотношения государственных корпораций с субъектами исполнительной власти, особыми публичными органами (Банк России) и органами исполнительной власти.

Статутные федеральные законы устанавливают особые методы корпоративной регламентации, применяемые только в данном случае и не присущие гражданской регламентации в целом. В основе статутного регулирования избирательное применение законодательства с очевидной доминантой публичных, прежде всего административно-правовых, источников, устанавливающего в политико-правовых целях изъятия и ограничения средств гражданской регламентации. Только применительно к государственным корпорациям устанавливаются особые методы юридической формализации, включающие в себя:

— особые публичные процедуры преобразования, не применяемые в отношении других юридических лиц⁹;

— специальные правила инвестиционного регулирования¹⁰;

— избирательное применение банковского законодательства в части, не противоречащей статутному федеральному закону¹¹;

— доминирующее значение статутного регулирования на рынке ценных бумаг¹²;

— введение изъятий и ограничений применения основополагающих норм гражданского регулирования¹³;

— особые правила корпоративного контроля, установленные статутным федеральным законом¹⁴;

— специальные правила применения процедур несостоятельности (банкротства), установленные *ad hoc*¹⁵;

— введение изъятий и ограничений применения предписаний гражданского законодательства в части удовлетворения требований кредиторов и применения общих правил реорганизации¹⁶;

— установление особых правил применения регистрационных процедур¹⁷;

— введение особых приватизационных процедур, применяемых *ad hoc*¹⁸.

Статутные федеральные законы устанавливают правоограничения, влекущие за собой:

— применение особых предписаний корпоративного законодательства, вымещающих общие гражданские нормы, установленные ГК;

— изъятия в правоприменении, согласно которым гражданские предписания применяются лишь в случаях, специально предусмотренных корпоративным законодательством;

— альтернативу правореализации, в соответствии с которой допускается избирательное применение публичных или гражданских предписаний по усмотрению правоприменителя.

Содержание корпоративных имущественных правомочий обусловлено различными политико-правовыми атрибутами, прежде всего особенностями статуса государственных корпораций, их типологией. Введение корпоративного управления опосредовано политическими устремлениями субъектов исполнительной власти, в этой связи следует принимать во внимание следующие объективные различия статуса государственных корпораций, учрежденных:

ветствии с ч. 9 ст. 18.1 рассматриваемого Федерального закона, ч. 21 ст. 37 и ч. 3 ст. 42 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» правила, установленные абз. 2 п. 6 ст. 98 ГК, не применяются.

¹⁴ В отношении корпоративного контроля не применяются общие правила контрольной деятельности, установленные Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». См.: ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

¹⁵ В этих случаях не применяется Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». См.: ч. 3 ст. 4 вышеуказанного Федерального закона.

¹⁶ См.: п. 5 ч. 2 ст. 18.1 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех». Изъятия в применении, в частности, п. 1, 2 ст. 60 ГК применительно к удовлетворению требований кредиторов, установлены п. 9 ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

¹⁷ См.: ч. 4 ст. 18.1 вышеуказанного Федерального закона, а также ч. 12 ст. 37 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

¹⁸ См.: ч. 6 ст. 42 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

⁹ См.: ч. 13 ст. 6 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Часть 23 ст. 18.1 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» установлены особые правила преобразования ФГУП в акционерные общества, акции которых передаются в качестве имущественного взноса. Аналогичные правоограничения, исключающие, в частности, применение отдельных предписаний земельного законодательства, установлены ч. 3, 4 ст. 42 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

¹⁰ Подп. «д» п. 1 ч. 7 ст. 3, ч. 6 ст. 4 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

¹¹ См.: ч. 2 ст. 4 вышеуказанного Федерального закона.

¹² См.: ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

¹³ Часть 4 ст. 4 вышеуказанного Федерального закона, п. 5 ч. 2 ст. 18.1 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех». В соот-

— в результате преобразования федеральных органов исполнительной власти с наделением государственных корпораций властными полномочиями упраздненных федеральных агентств в сферах нормативно-правового регулирования, контроля, надзора, разрешительной деятельности, к таким государственным корпорациям относятся «Росатом» и «Роскосмос»;

— ad hoc для целей инвестирования общественно значимых проектов в сферах экономики, промышленности, социальной политики и культуры (государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ») либо в целях реализации общественно значимых публичных полномочий в сферах спорта и социальной политики (государственная корпорация «Олимпстрой»);

— для целей совершенствования публичного отраслевого управления и находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, к государственным корпорациям этой группы относится «Фонд содействия реформированию ЖКХ», находящийся в ведении Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства;

— в целях совершенствования публичного администрирования в сферах технологического развития и инновационной деятельности (государственная корпорация нанотехнологий, государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»).

Доминанта публичного воздействия прослеживается на всех стадиях корпоративной деятельности, включая и имущественное регулирование, от создания государственной корпорации до ликвидации или изменения ее организационно-правовой формы. Именно властным усмотрением было обусловлено учреждение Российской корпорации нанотехнологий с ее последующей реорганизацией в открытое акционерное общество¹⁹.

Государственные корпорации, учрежденные ad hoc, действуют впредь до устранения политико-правовых предпосылок их создания (ГК «Олимпстрой»)²⁰, либо на постоянной основе как особые публичные организации, учреждаемые для решения общегосударственных задач экономического и социального строительства (ГК «ВЭБ.РФ»)²¹.

Для государственных корпораций, наделенных полномочиями упраздненных федеральных органов исполнительной власти, характерна наибольшая степень внешнего публичного воздействия, прежде всего со стороны субъектов государственной власти, представители которых входят в состав наблюдательного совета и обеспечивают целевое предназначение владения, пользования и распоряжения корпоративным имуществом²². Определенную значимость для целей имущественного регулирования имеет согласование

форм корпоративной деятельности или непосредственное участие в ней федеральных органов исполнительной власти. Госкорпорация по согласованию с представителями ведомств определяет пределы действия актов корпоративного управления — приказов, распоряжений, положений и инструкций, в том числе и в случаях, когда такие акты имеют общеобязательную силу для органов исполнительной власти.

Определенная избирательность мер публичного воздействия присуща госкорпорациям, находящимся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Применительно к единственной в настоящее время подобной госкорпорации, а именно ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», административными функциями наделены не только субъекты исполнительной власти и Минстрой, но и представители Общественной палаты, входящие в состав наблюдательного совета. Таким образом, функции имущественного регулирования, отнесенные к ведению наблюдательного совета как высшего органа корпоративного управления, имеют выраженную государственно-общественную составляющую²³.

Корпоративное имущество формируется за счет средств имущественного вноса, вносимого Правительством РФ или органами исполнительной власти на этапе учреждения ГК, федерального и иного имущества, передаваемого ГК на постучредительных стадиях, в том числе и за счет средств прямого бюджетного финансирования в форме субсидий²⁴. Федеральная недвижимость и объекты движимого имущества, передаваемые ГК на учредительной и последующих стадиях, преобразуются в корпоративную собственность после завершения юридически формализованных действий, обусловленных такой передачей. Имущественные отношения, связанные с формированием корпоративного имущества, инициируются федеральным Правительством с подведомственными ему федеральными органами исполнительной власти, либо применительно к сферам административно-политической деятельности, в которых функционируют Ростех, Росатом, Роскосмос, соответствующие процедуры возбуждаются Президентом РФ и подведомственными ему органами исполнительной власти. *Корпоративные имущественные отношения возникают, изменяются, приостанавливаются и прекращаются исключительно по инициативе субъектов публичной исполнительно-распорядительной деятельности, регламентируются актами субъектов исполнительной власти, ведомственными актами и иным административным законодательством.* Цивилистическая регламентация в этих сферах является вторичной и опосредована доминирующей ролью административного законодательства, тем самым корпоративное имуще-

¹⁹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий».

²⁰ О ликвидации «Олимпстроя» см.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 210-ФЗ.

²¹ Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

²² См.: ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», ч. 2 ст. 22 Федераль-

ного закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

²³ Пункт 4 ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

²⁴ Части 1, 1.1 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

ство представляет собой частную разновидность публичных имущественных отношений.

В состав имущественного вклада включаются объекты недвижимости, в том числе производственные комплексы, земельные участки и движимые вещи, включая денежные средства в отечественной, иностранной валюте, акции, иные ценные бумаги, а также нематериальные блага, прежде всего результаты научно-технической деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности²⁵. Корпоративные имущественные отношения получают свое дальнейшее развитие на различных стадиях постучредительной деятельности ГК, такие отношения изменяются в процессе обеспечения финансовой самостоятельности ГК, внесения дополнительных финансовых средств, обеспечивающих надлежащий объем капитализации, во всяком случае, ее размер не может быть ниже установленных федеральным Правительством пределов уставного капитала²⁶. Имущественная автаркия ГК обеспечивается прямым бюджетным финансированием в тех случаях, когда размер ее капитализации по усмотрению Правительства РФ должен быть увеличен, субсидирование представляет собой частную и отнюдь не единственную форму публичной поддержки ГК, альтернативной ей формой может быть также и дополнительный имущественный взнос, вносимый Правительством РФ²⁷. Именно эти формы прямого бюджетного финансирования корпоративной деятельности являются доминирующими, во всяком случае, они не зависят от размера корпоративной прибыли²⁸. Таким образом, субъекты исполнительной власти обеспечивают надлежащие объемы капитализации и размеры корпоративных имущественных активов независимо от результатов производственной или научно-технической деятельности государственных корпораций и ее эффективности для обеспечения социально значимых целей, обусловивших учреждение ГК.

Имущественный взнос РФ представляет собой основу корпоративной деятельности, в особенности на ее начальных этапах. Статус обязательных публичных платежей и иных форм прямой поддержки корпоративной деятельности во многом зависит от ее существа и предназначения. Применительно к Агентству по страхованию вкладов (далее также — АСВ) предусмотрена плюралистичность обязательных форм публичной поддержки, включающих в себя наряду с

имущественным взносом РФ также и имущественный взнос Банка России, а также страховые взносы банков и гарантийные взносы, при этом некоторые из них имеют фиксированное выражение в денежном эквиваленте²⁹. В отношении АСВ предусмотрены особые организационные формы, опосредующие прямое публичное воздействие исполнительной власти, прежде всего в АСВ соответствующие полномочия возложены на совет директоров, наибольшей квотой представительств в нем обладает Банк России и чуть меньшей — федеральное Правительство. Президент России в отличие от Росатома, Роскосмоса и Ростеха не имеет своего представительства в высшем органе управления АСВ.

Применительно к АСВ установлены особые формы публичного представительства субъектов государственной власти, при этом полномочия имущественной регламентации, отнесенные к ведению Банка России, доминируют в общем объеме корпоративного управления, в особенности в сравнении с полномочиями федерального Правительства. Характерно, что к ведению именно этого органа отнесен основной объем имущественной регламентации в отношении иных государственных корпораций.

Публичная поддержка, отнесенная к ведению субъектов государственной власти, прежде всего федерального Правительства и Президента России, а также применительно к АСВ, Банку России³⁰, предопределяет не только содержание корпоративной деятельности, но и существо и предназначение имущественного регулирования в целом. Сопричастность государственных корпораций к исполнительно-распорядительной деятельности обусловлена не только прямым участием субъектов исполнительной власти, определяющих политику корпоративного управления, государственные корпорации непосредственно ее реализуют при коллегиальном рассмотрении проектов постановлений Правительства, указов Президента, ведомственных нормативных правовых актов, затрагивающих различные аспекты имущественного регулирования³¹.

Субъекты исполнительной власти и подведомственные им федеральные органы обеспечивают оперативный контроль в сферах владения, пользования и распоряжения корпоративным имуществом. Используя в этих целях свое представительство в высших органах управления ГК, Президент и федеральное Правительство управомочены также рассматривать годовой отчет о деятельности госкорпораций и принимать соответствующие решения³².

²⁵ Часть 11 ст. 6, ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», ч. 1, 18 ст. 6, п. 39 ст. 7, ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос». Об акциях, вносимых в качестве имущественного вклада в уставный капитал «ВЭБ.РФ», см. ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

²⁶ Уставный капитал формируется ad hoc, применительно к отдельным государственным корпорациям, см. ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

²⁷ Во всяком случае, субсидиарные отношения инициируются государственной корпорацией, при этом размеры субсидий, как и размер дополнительного имущественного вклада, определяется усмотрением федерального Правительства.

²⁸ Как это вытекает из ч. 3 ст. 18 рассматриваемого Федерального закона, размер прибыли по своей фактической значимости уступает средствам дополнительного имущественного вклада либо субсидиям.

²⁹ См.: ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации».

³⁰ Банк России в соответствии с ч. 2 ст. 75 Конституции России является особым субъектом властной деятельности, к ведению которого отнесено осуществление государственной денежной политики и руководство банковской системой в России (ср. ч. 1 ст. 11 и ч. 2 ст. 75 Конституции РФ).

³¹ О сопричастности госкорпораций к публичному имущественному регулированию см. п. 2, 3, ч. 3 ст. 6 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

³² См.: ч. 5 ст. 8 вышеуказанного Федерального закона. Президент Российской Федерации и федеральное Правительство рас-

Частноправовая составляющая корпоративного имущества уступает по своей значимости рассмотренным выше ее имущественным атрибутам. ГК вправе быть получателем средств из непубличных источников, в том числе добровольных отчислений, пожертвований³³, добровольных имущественных взносов³⁴. Внесение пожертвований в конкретном имущественном или нематериальном выражении представляет собой неотъемлемый атрибут имущественного статуса любой некоммерческой организации, в том числе и государственной корпорации, независимо от регламентации соответствующего правомочия в статутном федеральном законе³⁵. Целевое использование передаваемого в этих случаях имущества или нематериальных благ обусловлено уставными правомочиями либо определенным жертвователем назначением (абз. 2 п. 3 ст. 582 ГК).

Внесение добровольных имущественных взносов предусмотрено для всех организационно-правовых форм некоммерческих организаций, такими правомочиями наряду с госкорпорациями наделены также саморегулируемые организации и публично-правовые компании.

В качестве основного источника формирования корпоративного имущества следует рассматривать его публичную составляющую, включающую в себя имущественный взнос, бюджетные средства, предоставляемые в виде субсидий и кредитов, и иные средства прямого бюджетного финансирования.

Ординарные источники формирования корпоративного имущества обусловлены собственно производственной или научно-технической деятельностью ГК, к ним относится прибыль, получаемая в результате осуществления производственных или некоммерческих функций, в том числе предусматривающих выполнение работ или оказание услуг.

Непубличные источники формирования корпоративного имущества включают в себя рассмотренные выше частноправовые формы поступлений, а также овеществленные либо нематериальные активы общественной или иных форм непубличной собственности.

В зависимости от предназначения конкретной вещи либо нематериального блага корпоративное имущество включает в себя объекты недвижимости, движимые вещи, объекты интеллектуальной собственности и услуги.

Оказание корпоративных услуг обусловлено прежде всего их предназначением и целями юридической формализации. Применительно к правовой регламентации оказание корпоративных услуг рассматривается

как элемент правоограничений, в этом контексте корпоративные услуги не могут предоставляться публичным должностным лицам, избранным в коллегиальные органы корпоративного управления³⁶.

Оказание корпоративных услуг по преимуществу рассматривается как элемент реализуемых полномочий, при этом выделяются посреднические³⁷, агентские³⁸, консультационные и информационные услуги³⁹. С точки зрения организационно-правовых форм их оказания выделяются услуги, предоставляемые физическим лицам и организациям⁴⁰. С позиций территориальных пределов корпоративной деятельности рассматриваются услуги, оказываемые отечественным или иностранным физическим лицам или организациям, особые условия регламентации предусмотрены в отношении корпоративных услуг, предоставляемых в соответствии с правилами, установленными законодательством страны оказания услуги⁴¹.

С точки зрения целей оказания услуг, наряду с услугами, рассматриваемыми в качестве полномочий ГК, выделяются также услуги, предоставляемые государственными, частноправовыми и иными непубличными субъектами для целей обеспечения собственно корпоративной деятельности применительно к проведению аудита или осуществлению публичных закупок⁴². Применительно к содержанию корпоративной деятельности выделяются услуги, результат которых не имеет материального выражения, и услуги, оказание которых сопряжено с объективизированным результатом, с этих позиций различаются собственно консультационные услуги и консультационная деятельность⁴³.

Источники формирования корпоративного имущества неизменны для всех государственных корпораций, его публичная составляющая включает в себя активы имущественного взноса, источники прямого бюджетного финансирования в виде дополнительных финансовых средств, увеличивающих объем корпоративной капитализации, предоставляемых в виде субсидий и кредитов. Бюджетные средства на предоставление субсидий ГК учитываются в классификации расходов бюджетов в качестве так называемых «иных бюджетных ассигнований». Субсидиарные от-

сматривают годовой отчет не только на заседаниях Наблюдательного совета, но и в иных организационных формах, прежде всего на заседаниях Правительства Российской Федерации.

³³ См.: ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», ч. 2 ст. 16 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Росатом», ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

³⁴ См.: ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

³⁵ Такие правомочия предусмотрены лишь рассмотренными выше статутными федеральными законами.

³⁶ См.: ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

³⁷ См.: п. 11 ч. 1 ст. 7 вышеуказанного Федерального закона.

³⁸ См.: п. 3 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

³⁹ См.: п. 5 ч. 10 ст. 3 вышеуказанного Федерального закона.

⁴⁰ См.: п. 11 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

⁴¹ См.: п. 11 ч. 1 ст. 7 вышеуказанного Федерального закона; п. 3 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

⁴² См. соответственно ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», п. 24 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

⁴³ Ср. п. 5 ч. 10 ст. 3 и ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

ношения, возникающие между органом исполнительной власти, иным публичным органом, предоставляющим субсидию, и государственной корпорацией как ее получателем, могут быть ординарными, предусматривающими использование бюджетных средств исключительно по целевому назначению, и экстраординарными, фиксирующими выделение денежных средств для обеспечения финансовой самостоятельности государственных корпораций.

Целевое субсидирование всегда обусловлено соблюдением финансовых, бюджетных и прежде всего налоговых обязательств, нарушение которых квалифицируется в качестве бюджетного проступка и влечет за собой принудительное возвращение в бюджет субсидиарных ассигнований (ср. подп. 4 п. 4, п. 8, подп. 8 п. 9, п. 13 ст. 78.3 БК).

Предоставление субсидий по целевому назначению обусловлено публично-правовым предназначением государственных корпораций, их общественно значимой деятельностью, в том числе в сфере оказания публичных услуг⁴⁴.

Экстраординарные субсидии, предоставляемые в целях обеспечения общегосударственных потребностей, а именно для увеличения объема их уставных капиталов, не связаны определенным целеполаганием и обусловлены лишь обеспечением надлежащей финансовой самостоятельности государственных корпораций, необходимой для финансирования их обязательств⁴⁵.

Бюджетные ассигнования, выделяемые государственным корпорациям в виде субсидий, в зависимости от существа конкретного финансового отношения, предоставляются федеральным Правительством либо федеральным органом исполнительной власти или иным публичным органом на основе специального соглашения⁴⁶, представляющего собой особый правоприменительный акт, предназначенный исключительно для юридической формализации обязанностей получателя субсидии (подп. 1–6 п. 4, подп. 1–8 п. 9 ст. 78.3 БК).

В отличие от субсидиарных отношений иные формы прямого бюджетного финансирования, прежде всего в виде кредитования, получили развитие применительно к отдельным видам корпоративной деятельности. В частности, полномочиями заемщика бюджетных средств наделена только государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», она же в целях увеличения объема капитализации получает и средства Фонда национального благосостояния (абз. 1 п. 3 ст. 93.2, п. 4.2 ст. 96.11 БК).

В качестве существенного источника формирования публичной части корпоративного имущества следует рассматривать также доходы, получаемые корпорациями при наделении их государственными

полномочиями, прежде всего полномочиями главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета и полномочиями государственного заказчика⁴⁷.

Прямое бюджетное финансирование государственных корпораций обусловлено политико-правовыми целями, во всяком случае оно осуществляется не только на этапе ее учреждения в виде публично-имущественного взноса, но и на последующих этапах в случае увеличения объема ее капитализации, а также применительно к субсидиарным отношениям. Финансовые и иные средства, переданные ГК, переходят в корпоративную собственность и порождают публично-правовые обязанности, прежде всего в сфере государственного бюджетного контроля (абз. 6 п. 1 ст. 266.1 БК).

К ординарным источникам формирования корпоративного имущества относится прибыль, получаемая ГК в результате собственной производственной и научно-технической деятельности, выполнения работ и оказания услуг в сферах предпринимательской и некоммерческой деятельности. Во всяком случае собственная деятельность корпорации не всегда обусловлена получением прибыли и, как следствие, обретением ею финансовой автаркии. Основным целеполаганием корпоративных функций является достижение общественно значимых результатов в сферах экономики, промышленности, социальной политики и культуры, административно-политической деятельности независимо от того, сопряжены ли они с получением материализованных выгод. Корпоративные услуги существенно отличаются от публичных источниками финансирования и целями их предоставления, они обеспечиваются средствами корпоративных финансов, оказываются за счет использования интеллектуального и физического потенциала сотрудников ГК. Целеполагание оказания корпоративных услуг затрагивает как сферу деятельности собственно ГК, так и иные государственные, муниципальные, непубличные отношения, в отличие от них государственные услуги предоставляются в том числе и в целях обеспечения публично-правовых потребностей и, как правило, сопряжены с расходованием бюджетных средств⁴⁸. Таким образом, корпоративные услуги имеют выраженную публично-правовую основу и оказываются (предоставляются) наряду с государственными, муниципальными, частноправовыми и иными непубличными субъектами в целях обретения социально значимых потребностей и общегосударственных интересов. Применительно к предназначению отдельных видов деятельности в сфере

⁴⁴ См.: подп. 8 п. 6 ст. 21, подп. 2, 3 п. 1 ст. 78.3 БК.

⁴⁵ См.: п. 1.1, подп. 3, 5 п. 4, абз. 2 п. 7 ст. 78.3 БК. Источником финансирования субсидий могут быть и бюджетные ассигнования резервных фондов Президента Российской Федерации и федерального Правительства (п. 5 ст. 78.3 БК).

⁴⁶ См.: п. 2, 3 ст. 78.3 БК. Типовые формы таких соглашений утверждены приказом Министерства финансов от 30 мая 2018 г. № 117н (применительно к субсидиям, предоставляемым в виде имущественного взноса) и от 13 декабря 2018 г. № 263н.

⁴⁷ Ныне такими полномочиями наделены Роскосмос и Росатом (п. 8, 13 ст. 241 БК).

⁴⁸ Именно в этом контексте следует воспринимать упоминание о государственных услугах применительно к корпоративной деятельности, такие услуги всегда относятся к публичным, но отличаются от государственных, муниципальных и непубличных услуг (см. п. 1 ст. 4 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»). Вместе с тем даже в этих случаях законодатель различает государственные и собственно корпоративные услуги, оказываемые исключительно для обеспечения потребностей ГК (применительно к последним см. подп. 1, 2 п. 1 ст. 15 рассматриваемого Федерального закона).

экономики и промышленности корпоративные услуги оказываются совместно с федеральными органами исполнительной власти или при их непосредственном участии, на основе четкого разграничения корпоративных и государственных функций⁴⁹. Корпоративные услуги, оказываемые в интересах зарубежных заказчиков, могут быть и предметом экспортной деятельности, так же как и сопряженные с ними государственные услуги⁵⁰.

Имущественный взнос представляет собой основной публичный источник формирования корпоративного имущества, вносимый на этапе учреждения ГК, и включает в себя помимо вещей, представленных в объективированной форме, также и нематериализованные объекты, прежде всего принадлежащие РФ объекты интеллектуальной собственности⁵¹.

Корпоративное имущественное регулирование обусловлено доминантой публично-воздействия, влекущего за собой возникновение, изменение, приостановление или прекращение имущественного правомочия, его возникновение обусловлено исключительно публично-правовыми потребностями и не зависит от существования и предназначения цивилистического регулирования либо от конкретной организационно-правовой формы корпоративной деятельности. Публичное имущественное регулирование наряду с государственными корпорациями присуще также и некоммерческим организациям, созданным в организационно-правовой форме государственной или публично-правовой компании (далее также — ППК)⁵².

Общность имущественного регулирования в государственных корпорациях и публично-правовых ком-

паниях фиксируется во всех сферах публичной регламентации.

Публично-правовые компании, так же как и государственные корпорации, учреждаются федеральным законом⁵³. Правовая регламентация корпоративного управления и имущественного регулирования осуществляется на основе актов субъектов исполнительной власти, однако доминирующее значение отводится нормативным правовым актам федерального Правительства, к ведению которого отнесено утверждение устава ППК — важнейшего акта корпоративного управления.

Предпосылки создания ППК тождественны целеполаганию деятельности государственных корпораций, они заключены в реализации основополагающих общественно значимых проектов развития экономики, промышленности, социальной политики и культуры⁵⁴, то есть применительно к тем сферам, где корпоративное управление как форма осуществления государственной политики, сочетающее в себе принципы директивного управления и механизмы рыночной конъюнктуры, наиболее эффективно.

Состав корпоративного имущества ППК и ГК идентичен, в качестве его публичной части особую значимость имеет имущественный взнос, а также иные формы прямой государственной поддержки, прежде всего в виде бюджетных субсидий, предусмотренных непосредственно в федеральном бюджете применительно к каждой ППК (ст. 78.3 БК).

Публично-правовые компании также наделяются государственными функциями, в том числе правомочиями субъекта бюджетного процесса, тождественными соответствующим функциям федеральных органов исполнительной власти. Применительно к бюджетному субсидированию ППК наделяются всеми правомочиями субъекта бюджетной деятельности, в том числе обязанностями целевого расходования бюджетных средств и ответственностью за бюджетные правонарушения (п. 4, 5 ч. 4 ст. 78.3 БК), ППК, так же как ГК и иные получатели бюджетных средств, наделяются обязанностями объектов бюджетного контроля⁵⁵.

Субсидирование деятельности ППК, а также ее прямое бюджетное финансирование осуществляются также в целях повышения объема капитализации, в том числе и для целей финансирования дополнительного имущественного взноса (абз. 6 ч. 1 ст. 179.1 БК)⁵⁶.

⁴⁹ См.: п. 2 ст. 7.1 вышеуказанного Федерального закона.

⁵⁰ В некоторых случаях такие услуги имеют выраженные корпоративные атрибуты, поскольку оказываются за счет финансовых и интеллектуальных ресурсов ГК, в особенности применительно к услугам в области разработки конструкторско-технологической документации (ср. подп. 9, 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»).

⁵¹ Допускается пополнение имущественного взноса и на последующих этапах корпоративной деятельности, во всяком случае законодатель различает правомочия, осуществляемые на этапе учредительства и на последующих этапах (ср. п. 1, 2 ст. 18 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»).

⁵² Об этом свидетельствует и преемственность форм и методов законодательной регламентации, в соответствии с которой Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — также Федеральный закон «О публично-правовых компаниях») воспроизводит основные предписания статутных федеральных законов о государственных корпорациях. Рассмотренные выше организационно-правовые формы так называемых унитарных некоммерческих организаций не получили развития в правоприменительной практике, применяются лишь в исключительных случаях. См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵³ См.: ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О публично-правовых компаниях», предусмотренная этим предписанием возможность учреждения публично-правовой компании указом Президента Российской Федерации не применяется в правоприменительной практике.

⁵⁴ Часть 5 ст. 2 базового Федерального закона о ППК преюгуируется реализация общественно полезных проектов и программ в сферах социально-экономического развития, создание ППК в целях осуществления программ развития в сферах административно-политической деятельности законодательством не предусмотрено.

⁵⁵ Абзац 6 ч. 1 ст. 266.1 БК.

⁵⁶ Применительно к субсидированию деятельности ГК предусмотрено аналогичное целеполагание (ср. абз. 6 ч. 1 ст. 179.1 и абз. 8 ч. 2 ст. 205 БК). О прямом бюджетном финансировании ППК см. ч. 2.1 ст. 6 Федерального закона «О публично-правовых компаниях».

Ординарная составляющая корпоративного имущества применительно к ППК включает в себя доходы, получаемые от производственно-хозяйственной и научно-технической деятельности, а также от оказания корпоративных услуг⁵⁷.

Иные источники формирования корпоративного имущества, в том числе в форме добровольного имущественного взноса, в виде пожертвований и в иных формах не оказывают существенного влияния на объемы имущественных активов.

Публично-правовое регулирование имущественных отношений в ППК основано на доминирующей роли федерального Правительства, уполномоченного изымать часть имущества ППК из корпоративной собственности и передавать ее в федеральную собственность. Предпосылкой принятия такого решения является исключительно административное усмотрение, основанное на критериях политико-правовой и экономической целесообразности, корпоративное имущество изымается безвозмездно, какие бы то ни было компенсационные выплаты в этих случаях не предусмотрены⁵⁸. *В качестве метода юридической формализации предусмотрено изъятие корпоративного имущества в соответствии с договором дарения, несмотря на очевидную оспоримость соответствующего договора, поскольку в данном случае доминируют исключительно публичные устремления одаряемого, а волеизъявление дарителя не принимается во внимание*⁵⁹.

Правомочия распоряжения ППК находящимся в его собственности корпоративным имуществом существенно ограничены, особенно в отношении инвестирования, поскольку реализация ППК всех имущественных правомочий опосредована административным усмотрением Правительства РФ либо уполномоченного им федерального органа исполнительной власти⁶⁰. Федеральное Правительство принимает решение применительно к реализации отдельного имущественного правомочия в форме акта индивидуального распорядительства⁶¹, посредством

нормативно-правового регулирования, либо используя свое представительство в наблюдательном совете ППК⁶².

Статутные федеральные законы о государственных корпорациях и публично-правовых компаниях предусматривают соподчиненность и взаимообусловленность категорий «имущество» и «корпоративная собственность», юридическая формализация в данном случае обеспечивается презумпцией вхождения корпоративного имущества в состав корпоративной собственности, при этом применительно к последней категории понимаются конкретные правомочия владения, пользования и распоряжения объективированными имущественными объектами и нематериальными благами. Осуществление любого из имущественных правомочий возможно только в соответствии с целевым предназначением соответствующей государственной корпорации и публично-правовой компании, *возникновение, изменение, приостановление и прекращение корпоративных имущественных отношений обусловлено прямым (директивным) или опосредованным (релятивным) решением субъекта исполнительной власти — Президента РФ, федерального Правительства либо подведомственных им федеральных органов исполнительной власти. Реализация ГК или ППК имущественных прерогатив обусловлена публичным усмотрением, именно политико-правовые предпосылки определяют существо и предназначение любого корпоративного имущественного отношения, доминанту административно-правового регулирования в этой сфере.*

Литература

1. Агапов А.Б. Административная юрисдикция : учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А.Б. Агапов. Москва : Юрайт, 2019. 163 с.
2. Агапов А.Б. Административное право. В 2 томах. Т. 1. Общая часть : учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Агапов. 11-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 471 с.
3. Агапов А.Б. Административное право. В 2 томах. Т. 2. Публичные процедуры. Особенная часть : учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Агапов. 11-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 371 с.
4. Агапов А.Б. Публичное имущество / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 28–34.
5. Агапов А.Б. Публичные процедуры государственной регистрации / А.Б. Агапов // Lex Russica. 2019. № 1. С. 40–49.
6. Агапов А.Б. Юрисдикционные органы / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 54–59.

п. 7 рассматриваемого Положения упоминает именно о правоприменительном акте федерального Правительства.

⁶² Реализация ППК любого значимого имущественного правомочия возможна только на основе ее предварительного санкционирования наблюдательным советом. См.: подп. 5–9, 11 п. 23 Устава публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан, участников долевого строительства», утвержденно постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2017 г. № 1231.

Отмена и признание незаконными (недействительными) административных актов как способы обеспечения законности административной правоприменительной деятельности

Ярковой Сергей Владимирович,
*судья Арбитражного суда Омской области,
кандидат юридических наук
644024, г. Омск, ул. Учебная, д. 51
E-mail: om.as@yandex.ru*

В статье рассматриваются сложившиеся в отечественной науке административного права подходы к пониманию дефектных, не соответствующих установленным требованиям законности правоприменительных актов органов исполнительной власти, иных органов публичного управления, оснований для признания таких актов незаконными (недействительными). Отмечается отсутствие единообразия по вопросам определения сущности и признаков ничтожных и оспоримых административных актов, оснований признания таких актов незаконными (недействительными), их отмены, способов восстановления законности. Автор предлагает разработать концепцию обеспечения законности указанных актов, а также административных действий (бездействия) посредством использования таких способов, как отмена и признание их незаконными (недействительными) в административном (внесудебном) и судебном порядке. Подобная концепция должна найти свое воплощение в соответствующих федеральных административно-процессуальных законодательных актах — Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации и проектируемом федеральном законе «Об административных процедурах» («Об административном производстве»).

Ключевые слова: административно-публичные органы, административный акт, оспоримый административный акт, ничтожный административный акт, признание административного акта незаконным (недействительным).

Cancellation and Acknowledgment Illegal (Invalid) of Administrative Acts as Means of Securing Legality of Administrative Law Enforcement Activities

Yarkovoy Sergey V.
*Judge of the Commercial Court of the Omsk Region
PhD (Law)*

The article examines the approaches to understanding defective legislative acts of executive authorities and other public administration bodies that are established in the domestic science of administrative law and the grounds for recognizing such acts as illegal (invalid). There is a lack of uniformity in determining the nature and signs of void and disputable administrative acts, the grounds for recognizing such acts as illegal (invalid), their repeal, and ways to restore legality. The Author proposes to develop a concept to ensure the legality of these acts, as well as administrative actions (inaction) through the use of such methods as the cancellation and recognition of them illegal (invalid) in administrative (out-of-court) and judicial procedures. A similar concept should be embodied in the relevant federal administrative and procedural legislative acts — the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation and the draft of federal law “On Administrative Procedures” (“On Administrative Procedure”).

Keywords: administrative-public bodies, administrative act, contested administrative act, void administrative act, recognition of an administrative act as illegal (invalid).

В процессе осуществления органами исполнительной власти, иными органами публичного управления (далее — административно-публичные органы) властной правоприменительной деятельности (далее — административная правоприменительная деятельность) издается (принимается) множество административных актов, законность которых обеспечивается в том числе посредством использования таких способов, как отмена актов, а также признание их незаконными (недействительными) в административном и в судебном порядке.

Отмена административного акта, признание его недействительным (незаконным), по сути, представляют собой пресекаательно-восстановительные меры обеспечения законности административной правоприменительной деятельности. Данные меры приме-

няются в рамках соответствующих административных (внесудебных) процедур или административного судопроизводства. Их применение направлено на пресечение нарушений требований законности административной правоприменительной деятельности, которые могут заключаться в издании (принятии) административных актов, не соответствующих положениям законов и иных нормативных правовых актов, а также на восстановление режима указанной законности.

Рассмотрим вопросы теории и современного нормативно-правового регулирования оснований, процедуры и последствий применения компетентными административно-публичными органами и судами названных пресекаательно-восстановительных мер.

Принципиальные положения учения об основаниях и порядке признания административных актов

незаконными (недействительными) в отечественной науке административного права разработаны учеными-административистами еще в досоветский период истории российской государственности. Так, А.Ф. Евтихийев описывал следующие основные правила признания административных актов незаконными: «Основанием для уничтожения актов администрации могут служить причины двоякого вида: или 1) незакономерность акта, или 2) необходимость видоизменения или отмены акта, хотя бы и бывшего закономерным в момент издания, но затем оказавшегося незаконным вследствие новых обстоятельств, не бывших в виду при первоначальном рассмотрении дела... Незаконность актов вызывает последствия двух видов: или ничтожность их, или отменяемость... Ничтожный акт недействителен с самого момента его издания, он не может быть затем исправлен никакими последующими мерами... Отменяемые акты незаконны, но они имеют силу после их издания и сохраняют ее до тех пор, пока не будут отменены... Не во всех случаях, когда актами нарушается закон, они становятся недействительными, так как не каждое нарушение юридической нормы влечет за собой ничтожность акта, нарушившего ее... Но когда нарушены законы, определяющие существенную часть деятельности администрации, то акт должен быть признан ничтожным»¹.

А.И. Елистратов также выделял две категории дефектных административных актов — ничтожные и оспоримые, характеризуя их следующим образом: «Ничтожность имеет место в том случае, когда в волеизъявлении отсутствуют существенные юридические элементы административного акта... Ничтожный акт юридически недействителен с самого начала, в случае ничтожности никакого административного акта, в сущности, не возникает, ничтожный акт не нуждается ни в какой отмене и не подлежит никакому исправлению. В тех случаях, когда юридическая несостоятельность акта не является очевидной, когда точное установление недостатков акта, порождающих его правовую силу, требует известного исследования, административный акт почитается возникшим и действительным впредь до его отмены в порядке обжалования или по почину самой администрации»². И далее ученый акцентирует внимание на очень важном моменте: «Опровержимость и устранимость акта играют в публичном праве несравненно большую роль, нежели его ничтожность. Устойчивости правового порядка грозила бы большая опасность, если бы каждому учреждению и гражданину была предоставлена возможность считать ничтожным, как бы не существующим, любой акт, в действительности, беспорочности которого у них может возникнуть то или другое сомнение. Вследствие этого с актами, исходящими от государственных учреждений, соединяется, по общему правилу, известная презумпция их правомерности. Таким образом, для лишения несовершеннолетнего акта юридической силы в большинстве случаев требуется особое постановление компетентного учрежде-

ния, констатирующее недействительность дефектного акта»³.

Представители советской науки административного права в целом придерживались приведенных выше подходов к пониманию оснований и порядка признания административных актов незаконными (недействительными) и их отмены. В частности, С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихийев по аналогии с предшественниками вели речь о ничтожных и оспоримых актах государственного управления, подразумевая под ничтожными акты, не порождающие тех прав и обязанностей, на возникновение которых они направлены, а под оспоримыми — акты, которые при обязательности их исполнения могут быть оспорены в судебном или административном порядке. По мнению отмеченных авторов, для того чтобы оспоримый акт был лишен силы, требуется особое решение компетентного органа — судебного или административного — об отмене этого несовершеннолетнего акта. Кроме того, указанные ученые обозначили принцип презумпции правильности акта государственного управления, суть которого сводится к тому, что до тех пор, пока акт не отменен или не приостановлен, его исполнение обязательно и лишение дефектного (несовершенного) акта юридической силы требует обычно решения компетентного органа, обладающего правом объявить этот акт недействительным. Подчеркивалось, что акт государственного управления может быть отменен на основании акта высшего органа государственной власти или управления, судебного акта, акта вышестоящего органа, осуществляющего оперативное руководство, а также по инициативе органа, издавшего этот акт; при этом отмена незаконного акта влечет за собой признание недействительными всех тех отношений, которые возникли на основании данного акта. Акт управления может прекратить свое действие вследствие волеизъявления заинтересованной стороны, однако такое волеизъявление невозможно в отношении акта управления, относящегося, например, к выполнению лицом обязанностей в области государственного управления (налоговых, воинских и т.п.)⁴.

Ю.М. Козлов, характеризуя ничтожные и оспоримые акты управления, писал: «Ничтожные акты, как это показывает их наименование, не могут породить никаких юридических последствий, кроме их безусловной отмены. Они юридически несостоятельны, приняты с явным нарушением закона... К оспоримым актам управления относятся все те акты, в которых в той или иной степени не соблюдены требования, предъявляемые к порядку их издания... Оспаривание таких актов влечет за собой необходимость доказательства их недействительности, в то время как ничтожные акты бесспорно недействительны. Недействительность оспоримых актов устанавливается только в официальном порядке... Право отмены актов управления — прерогатива вышестоящих органов»⁵.

¹ Евтихийев А.Ф. Законная сила актов администрации. Люблин: Губерн. тип., 1911. С. 215–216.

² Елистратов А.И. Основные начала административного права. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Изд. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. С. 158.

³ Елистратов А.И. Указ. соч. С. 159.

⁴ См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право: учебник для юрид. высш. учеб. заведений. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1950. С. 164–166.

⁵ Козлов Ю.М. Основы советского административного права: пособие для слушателей. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Знание, 1979. С. 159–160.

Р.Ф. Васильев, поддерживая тезис о возможности выделения среди дефектных актов управления ничтожных и оспоримых, в то же время подчеркивает, что «акты управления могут быть признаны ничтожными только в исключительных и отдельных случаях, когда полная юридическая несостоятельность их настолько очевидна, что она не подлежит никакому исправлению»⁶. При этом автор предостерегает: «Следует очень осторожно подходить к признанию акта ничтожным, учитывая, что само предоставление возможности для каждого субъекта правоотношений считать тот или иной акт ничтожным нанесло бы существенный вред социалистической законности. Признать акт ничтожным вправе лишь компетентные органы и должностные лица»⁷.

По мнению А.П. Коренева, «в одних случаях оспоримые акты могут быть признаны правомерными (после устранения обнаруженных в них недостатков), а в других — недействительными... Основаниями отмены актов управления могут быть: незаконность акта; практическая нецелесообразность; необходимость замены устаревшего акта новым, соответствующим изменившимся условиям и потребностям»⁸.

Сформированные на протяжении нескольких десятилетий отечественными учеными-административистами подходы к пониманию оснований и порядка признания административных актов незаконными (недействительными) и их отмены получили дальнейшее развитие в современной российской административно-правовой науке, учитывающей соответствующие положения действующего законодательства Российской Федерации.

Так, А.Б. Зеленцов, развивая теорию недействительности административных актов, к ничтожным относит акты, имеющие серьезные нарушения закона, в качестве критериев которых можно рассматривать: 1) явное отсутствие полномочий на издание акта, например, в результате несоблюдения предметной компетенции (подведомственности); 2) отсутствие субъекта власти (например, уволенный служащий дает указания); 3) невозможность исполнения содержащегося в акте предписания (приказ командира подчиненным пробежать 10 км за 10 минут); 4) установление актом отношений, существование которых противостоит естественному (регистрация брака между двумя лицами одного пола); 5) несоблюдение установленной законом формы, которая обуславливает само существование акта как такового; 6) акт предписывает совершение явных преступлений или административного правонарушения; 7) серьезное нарушение основных прав граждан, посягающее на саму их сущность, влекущее их значительное умаление или сужение. К признакам оспоримого административного акта ученый относит следующие: 1) акт издается компетентным органом, но его волеизъявление осуществляется в дефектной, не установленной законом форме; 2) форма акта несовершенна, имеет нарушения

с точки зрения закона, но может быть исправлена; 3) по своему содержанию акт реализуем, его предписание исполнимо; 4) отсутствует обоснование (мотивировка) акта в предусмотренных законом случаях либо в случаях, создающих угрозу нарушения прав частных лиц; 5) акт издается с нарушением установленных для его издания сроков; 6) оспоримый акт не имеет явных и несовместимых пороков и действует до тех пор, пока в соответствующем порядке не будет признан недействительным⁹.

Д.С. Андреев, в зависимости от характера нарушений законности, подразделяет дефектные административно-правовые акты на две группы: акты с несущественными нарушениями (не влияют на юридическую силу принятых актов) и акты с существенными нарушениями (влияют или могут повлиять на юридическую силу принятых актов). При этом акты первой группы указанный автор делит, в свою очередь, на изначально недействительные, которые могут быть неисправимыми (ничтожными) и исправимыми, и оспоримые¹⁰.

Б.В. Россинский в числе оснований для отмены правового акта управления называет несоблюдение установленных требований к юридическому содержанию акта или порядку его подготовки и издания, то есть незаконность данного акта. Акт управления может отменяться по собственной инициативе органами (должностными лицами) — авторами данного акта, а также вышестоящими органами государственной власти (должностными лицами) по их инициативе. Говоря об отмене правового акта управления органом или должностным лицом, его принявшим (издавшим), ученый подчеркивает, что сам орган или должностное лицо может отменить свое решение только в том случае, если будет подтверждено, что принятие этого решения опиралось на незаконные основания. Особый акцент Б.В. Россинский делает на возможность признания правовых актов управления незаконными (недействительными) в судебном порядке в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ)¹¹.

Ю.Н. Стариков отмечает, что главной причиной прекращения действия актов управления, то есть их отмены и признания недействительными в административном и судебном порядке, является «нарушение принципа законности при их подготовке и издании, а также нарушение законности в самом тексте административных актов»¹². При этом к числу нарушений законности названный автор относит: «противоречие акта нормам действующего законодательства; издание акта с нарушением регламента

⁶ Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления : учебное пособие. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970. С. 104.

⁷ Васильев Р.Ф. Указ. соч. С. 105.

⁸ Коренев А.П. Административное право России : учебник. В 3 ч. М. : Шит-М, 2000. Ч. 1. С. 204.

⁹ См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : монография. М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2005. С. 439–441.

¹⁰ См.: Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 21–22.

¹¹ См.: Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность : курс лекций. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 143–146.

¹² Общее административное право : учебник. В 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старикова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. Ч. 1. С. 556.

взаимодействия исполнительных органов государственной власти; принятие правового акта с превышением полномочий соответствующего исполнительного органа государственной власти»¹³.

По мнению А.И. Стахова и П.И. Кононова, наиболее общими основаниями отмены, отзыва, аннулирования, а также признания в судебном порядке любого ненормативного административно-правового акта недействительным полностью или в определенной части являются: 1) несоответствие наименования и (или) формы акта требованиям, установленным соответствующим нормативным правовым актом; 2) издание (принятие) акта некомпетентным административно-публичным органом или должностным лицом такого органа, то есть органом или должностным лицом, не имеющим права издавать (принимать) акты данного вида или с данным содержанием; 3) несоответствие содержащегося в акте решения в целом или в его определенной части (пункте, абзаце) положениям (нормам) закона или подзаконного нормативного правового акта либо обязательного для исполнения индивидуального административно-правового акта или судебного акта, на основании или с учетом которых данный акт должен был издаваться (приниматься); 4) необоснованность содержащегося в акте решения, то есть отсутствие в акте фактического и (или) юридического обоснования принятого административным органом или должностным лицом решения; 5) существенное нарушение административно-публичным органом или должностным лицом установленной соответствующим нормативным правовым актом юридической процедуры разрешения дела, по результатам которого издан (принят) акт, либо установленного соответствующим нормативным правовым актом порядка издания (принятия) акта¹⁴.

В европейской административно-правовой доктрине все дефектные административные акты также традиционно подразделяются на ничтожные и оспоримые. В числе оснований для пересмотра (признания недействительным, аннулирования) административного акта указываются: отсутствие у органа компетенции (полномочий) на издание административного акта; нарушение существенных процессуальных требований при издании административного акта, то есть таких требований, несоблюдение которых затрагивает окончательное содержание акта; нарушение условий нормативного межгосударственного, международного договора; злоупотребление административным органом полномочиями при издании административного акта¹⁵.

Подводя итог обзору сложившихся в отечественной административно-правовой науке взглядов по рассматриваемой проблеме, следует констатировать многообразие трактовок оснований и порядка анну-

лирования (прекращения) действия административных актов. В частности, как показано выше, в литературе высказаны различные суждения относительно признаков ничтожных и оспоримых административных актов, критериев отнесения их к таковым, оснований и порядка признания данных актов незаконными (недействительными) и их отмены. В науке до настоящего времени не нашел своего разрешения вопрос о разграничении таких способов обеспечения законности административных актов, как признание их незаконными (недействительными) и их отмена. Кроме того, не выработаны научные подходы к пониманию характера и видов юридических последствий признания административных актов незаконными или недействительными.

Следствиями отсутствия в российской науке административного права и процесса цельной теории прекращения действия незаконных административных актов и аннулирования юридических последствий их применения явились неопределенность, неполнота и противоречивость соответствующих норм федерального административно-процессуального законодательства, регулирующего основания и порядок внесудебного и судебного пересмотра указанных актов. Рассмотрим далее, в чем они заключаются.

В Российской Федерации, в отличие от многих европейских и даже азиатских государств, отсутствует базовый федеральный закон, в частности закон о правовых актах или закон об административных процедурах (об административном производстве), который бы определял общие основания и процедуры издания (принятия) административных актов, совершения административных действий, требования законности к этим актам и действиям, основания и правила признания таких актов и действий незаконными во внесудебном порядке. В системе федерального законодательства имеются лишь отдельные законы, регламентирующие порядок пересмотра в административном порядке актов управления, издаваемых (принимаемых) в определенных сферах функционирования исполнительной власти, в частности в налоговой, таможенной сферах, сфере оказания государственных услуг, а также в ходе производства по делам об административных правонарушениях. Правила пересмотра административных актов в судебном порядке определяются в настоящее время КАС РФ и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — АПК РФ).

Анализ содержания соответствующих федеральных законов свидетельствует об отсутствии единообразия и даже о противоречивости в нормативно-правовом регулировании как внесудебного, так и судебного порядков пересмотра, признания незаконными (недействительными) оспариваемых административных актов.

В частности, сопоставление соответствующих норм Налогового кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 3 августа 2018 года № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶, Феде-

¹³ Общее административное право ... Ч. 1. С. 558.

¹⁴ См.: Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России : учебник для академ. бакалавриата. В 2 ч. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2017. Ч. 2. С. 105–107.

¹⁵ См., напр.: Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества: введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / пер. с англ. и науч. ред. В.Г. Бенды. М. : ЮНИТИ : Закон и право ; Будапешт : Corpi, 1998. С. 366–368, 443–453.

¹⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

рального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁷, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регулирующих внесудебный порядок оспаривания административных актов, действий (бездействия), свидетельствует о том, что в данных законах по-разному определяются основания признания указанных актов, действий (бездействия) незаконными и юридические последствия признания их таковыми. Сравнение соответствующих процессуальных норм КАС РФ и АПК РФ показывает, что в этих кодексах также отсутствует единообразие в определении оснований для признания оспариваемых в судебном порядке административных актов, действий (бездействия) незаконными (недействительными) и правовых последствий их аннулирования.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что к настоящему времени ни в отечественной науке административного права и процесса, ни в действующем российском законодательстве не сформировалось единообразного представления и единообразной нормативно-правовой конструкции пересмотра как в административном, так и в судебном порядке административных актов, административных действий (бездействия), признания их незаконными (недействительными), их отмены (аннулирования). В частности, в полной мере не разработана и не нашла практического воплощения теория ничтожности и недействительности административных актов, в едином ключе не определены и не закреплены в административно-процессуальном законодательстве фактические и правовые основания для признания указанных актов и действий (бездействия) незаконными (недействительными) и их отмены (аннулирования), а также характер и виды юридических последствий подобной оценки данных актов, действий (бездействия). Более того, федеральное законодательство содержит противоречия в части установленных им правил пересмотра и оценки законности административных актов, административных действий (бездействия) применительно к разным сферам административной деятельности и различным видам административного судопроизводства.

Представляется, что в целях решения обозначенных проблем необходимо разработать единую правовую концепцию обеспечения законности административных актов, административных действий (бездействия) посредством использования таких способов, как их отмена и признание незаконными (недействительными) в административном (внесудебном) и судебном порядке, с нормативным закреплением соответствующих процедурно-процессуальных правил. Соответственно, такая концепция должна охватывать две группы правил: 1) правила внесудебного (административного) пересмотра административных актов, административных действий (бездействия), наиболее общие из которых следует закрепить в федеральном законе «Об административных процедурах» («Об административном производстве») либо в федеральном законе «Об администра-

тивных актах»; 2) правила судебного пересмотра административных актов, административных действий (бездействия), подлежащие регламентации в КАС РФ, при условии распространения его действия на административное судопроизводство в арбитражных судах.

При этом нужно подчеркнуть, что правила внесудебного и судебного оспаривания административных актов, административных действий (бездействия), предусмотренные названными федеральными законами, должны коррелировать между собой в содержательной части, а именно в части единообразия административно-правовой и административно-процессуальной терминологии, критериев оценки законности указанных актов, действий (бездействия) и признания их незаконными (недействительными).

Литература

1. Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Д.С. Андреев. Москва, 2011. 26 с.
2. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления : учебное пособие / Р.Ф. Васильев. Москва : Изд-во Московского ун-та, 1970. 108 с.
3. Евтихийев А.Ф. Законная сила актов администрации / А.Ф. Евтихийев. Люблин : Губерн. тип., 1911. 292 с.
4. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Изд. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. 294 с.
5. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : монография / А.Б. Зеленцов. Москва : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2005. 732 с.
6. Козлов Ю.М. Основы советского административного права : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Знание, 1979. 206 с.
7. Корнев А.П. Административное право России. В 3 частях. Ч. 1 : учебник / А.П. Корнев. Москва : Щит-М, 2000. 308 с.
8. Общее административное право. В 2 частях. Ч. 1 : учебник / под редакцией Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. 760 с.
9. Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б.В. Россинский. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. 352 с.
10. Стахов А.И. Административное право России. В 2 частях. Ч. 2 : учебник для академического бакалавриата / А.И. Стахов, П.И. Кононов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2017. 402 с.
11. Студеникин С.С. Советское административное право : учебник для юридических вузов / С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихийев. Москва : Госюриздат, 1950. 439 с.
12. Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества: введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / Т.К. Хартли ; перевод с английского и научное редактирование В.Г. Бенды. Москва : ЮНИТИ : Закон и право ; Будапешт : Corli, 1998. 647 с.

¹⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Регламентация оказания государственных услуг в Российской Федерации: проблема эффективности нормотворчества

Калинин Георгий Иванович,

начальник отдела правового сопровождения, государственного надзора и учета объектов культурного наследия управления государственной охраны объектов культурного наследия администрации Краснодарского края,

кандидат юридических наук

350063, г. Краснодар, ул. Красноармейская, д. 16

E-mail: georgedeer@yandex.ru

В Российской Федерации оказание государственных услуг подлежит регламентации. Предоставление публичных услуг в соответствии с административными регламентами является обязанностью органов. Однако за последнее время в нормативные акты, регулирующие порядок разработки и утверждения административных регламентов, оказания самих услуг, внесены десятки изменений, зачастую неэффективных и избыточных. При этом каждой публичной услуге и функции должен соответствовать свой административный регламент, что легко может довести их количество до десятков и сотен тысяч. Постоянное, частое и слабо обоснованное изменение регламентов вообще и в данном случае в частности приводит к негативным изменениям. Предлагаем на федеральном уровне принять базовые (типовые) административные регламенты оказания государственных услуг и осуществления государственных функций; на уровне государственных органов, регионов и муниципалитетов менять только справочную информацию и иные спецификации, характерные для конкретного органа.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, государственные услуги, государственные функции, административный регламент.

Regulation of State Service Rendering in the Russian Federation: The Law Making Efficiency Issue

Kalinin Georgiy I.

*Head of the Department of Legal Support, State Supervision and Accounting of Cultural Heritage Sites of the Directorate of State Protection of Cultural Heritage Sites of the Administration of the Krasnodar Territory
PhD (Law)*

In the Russian Federation, the provision of public services is subject to regulation. The provision of public services in accordance with administrative regulations is the responsibility of the authorities. However, in recent years, dozens of changes have been made to the regulations governing the development and approval of administrative regulations, the provision of services themselves, often ineffective and excessive. At the same time, each public service and function must comply with its administrative regulations, which can easily bring their number to tens and hundreds of thousands. Constant, frequent and poorly justified change of regulations in General and in this case in particular leads to negative changes. At the Federal level, we propose to adopt basic (standard) administrative regulations for the provision of public services and the exercise of state functions; at the level of state bodies, regions and municipalities, to change only reference information and other specifications specific to a particular body.

Keywords: administrative law, public administration, public services, public functions, administrative regulations.

С 2010 года в Российской Федерации оказание государственных услуг подлежит регламентации. С учетом легально закрепленного определения административного регламента можно выделить следующие его признаки: является нормативно-правовым актом; содержит правила поведения по предоставлению государственных и муниципальных услуг, а также стандарт самой услуги. С позиции определения компетенции публичных органов и организаций, находящихся в их непосредственном подчинении, предоставление государственных (муниципальных) услуг закрепляется как публично-правовая обязанность.

Разработку проекта административного регламента осуществляет орган, предоставляющий госу-

дарственную либо муниципальную услугу. Порядок разработки и утверждения административных регламентов федеральными органами исполнительной власти устанавливается Правительством Российской Федерации.

В настоящее время вышеуказанный порядок регулируется постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹ (далее — постановление Правительства РФ № 373). Субъекты Российской

¹ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

Федерации устанавливают собственные порядки разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти региона. Но регламентация государственных услуг в субъектах Федерации не должна противоречить Федеральному закону об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Российское законодательство устанавливает требования к структуре административных регламентов: перечень обязательных разделов и требования, которые эти разделы административных регламентов должны устанавливать.

Порядки разработки административных регламентов, утвержденные постановлением Правительства РФ № 373, также используются регионами в своей деятельности. Таким образом, правила оказания государственных услуг и правила подготовки административных регламентов (как часть полномочий по оказанию государственных услуг) в России в целом общие.

Являются ли эти правила совершенными или они только стремятся к совершенству? Они постоянно изменяются, значит, совершенствуются. Но удачна ли деятельность по совершенствованию оказания государственных услуг?

Федеральный закон № 210-ФЗ об организации предоставления государственных и муниципальных услуг с момента своего принятия менялся 32 раза, то есть в среднем 4 раза в год². За 2018 год изменения и дополнения в него вносились целых 7 раз. В постановление Правительства РФ № 373 изменения и дополнения вносились 11 раз.

Проанализируем внесенные изменения. Например, постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2018 года № 1307³ в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг в абзац второй подпункта «д» пункта 14 дополнено предложением о том, что перечень нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной услуги, не приводится в тексте административного регламента. На предоставляющий государственную услугу орган, возлагается обязанность по размещению и актуализации на своем официальном сайте и в соответствующем разделе Федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» списка источников, регулирующих предоставление государственной услуги.

Целесообразны ли такие изменения, сложно сказать. Облегчат ли эти изменения процедуру регламентации государственной (муниципальной) услуги для уполномоченных органов, нельзя сказать однозначно. Упростят ли они получение заявителями информации об услуге? Вряд ли.

Это же постановление Правительства РФ № 1307 определило, что справочная информация не приводится в тексте административного регламента и подлежит обязательному размещению на официальном сайте органа, предоставляющего услугу, в федеральном реестре и на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), о чем указывается в тексте регламента.

К справочной информации постановление Правительства РФ № 373 относит: место нахождения и графики работы предоставляющего услугу органа, а также многофункциональных центров, справочные телефоны структурных подразделений органа, адреса официального сайта, а также электронной почты.

Ценность таких изменений также сомнительна.

С июня 2018 года постановление Правительства РФ № 676⁴ отменило пункт об обязательности приложения к административному регламенту блок-схемы предоставления государственной услуги.

Для уполномоченного органа в этом случае разработывать регламент стало немного легче. Однако теперь стало необходимо подготовить тысячи нормативных актов об отмене пунктов административных регламентов, утверждающих блок-схемы к ним. Колоссальное, но крайне бесперспективное и необоснованное законотворчество. Оптимизация порядка разработки и утверждения административных регламентов фактически вышла отрицательная.

Для потребителей же услуг разобраться в административных процедурах без блок-схемы станет несколько сложнее.

Это же постановление с 11 до 4 подразделов уменьшило раздел административных регламентов, касающийся досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих государственные услуги, а также их должностных лиц.

Такое изъятие нормы права неоднозначно. Кроме кажущегося упрощения процедур обжалования, оно может негативно повлиять на саму реализацию права заявителя на обжалование.

И это только структурные изменения в административных регламентах. А есть еще основные положения порядка разработки регламентов, в которые то включают, то исключают государственные корпорации и внебюджетные фонды, оказывающие услуги (при этом регламентов они сами не разрабатывают); исключают норму о том, что регламенты разрабатываются в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и с учетом решений правительственных координационных

² Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1307 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № 676 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с оптимизацией порядка разработки и утверждения административных регламентов». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

органов. И о количестве таких изменений и дополнений (либо изъятий) мы уже сказали выше.

Аналогичные изменения происходят и с организацией исполнения государственных функций, в том числе с Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора).

С учетом того, что проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» должен запретить осуществление отдельных видов контроля (надзора) без их регламентации, необходимо оперативно осуществлять подготовку и изменение административных регламентов выполнения государственных и муниципальных функций.

Исходя из вышесказанного, количество административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг и административных регламентов осуществления государственных и муниципальных функций, которых необходимо сначала разработать, а затем вносить в них однотипные изменения и дополнения, легко будет исчисляться сотнями тысяч⁵!

В.О. Буряга в 2015 году указал на следующие «проблемы, возникающие при разработке и применении административных регламентов:

— проблемы, возникающие из непоследовательного соблюдения разработчиками установленных требований к структуре и содержанию административных регламентов;

— проблемы, связанные с противоречием административных регламентов, действующему законодательству;

— проблемы, связанные с недостатками правового регулирования порядка разработки административных регламентов;

— проблемы, вытекающие из неурегулированности некоторых важных аспектов разработки и утверждения административных регламентов»⁶.

И непоследовательное, рывково-хаотичное внесение изменений и дополнений (изъятий) в правила регламентации публичных услуг и функций, и необходимость последующего изменения самих десятков и сотен тысяч административных регламентов в связи с изменением правил регламентации порождают практически все из вышеперечисленных проблем.

Внесение изменений осуществляется путем напряжения сил и ресурсов государственных и муниципальных органов, специалисты которых перегружены и иными полномочиями, а кроме того, практически не имеют соответствующей профессиональной подготовки по правотворчеству и регламентации публичных услуг и функций.

⁵ См.: Калинин Г.И. Проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: некоторые проблемы и спорные моменты // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 34–37.

⁶ Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Отрасли права: аналитический портал. URL: <http://отрасли-права.пф/article/8776>

Таким образом, постоянное, частое и слабо обоснованное изменение регламентов вообще и в данном случае в частности ни к чему хорошему не приводит. Чиновники занимаются только тем, что переписывают и оценивают нормативные акты сомнительного качества и сомнительной же эффективности (за редким исключением). Смена правил регламентации публичных услуг через малые промежутки времени не способствует запоминанию этих самых правил и запутывает как заявителей, так и правоприменителей, а также непосредственных разработчиков административных регламентов низового (регионального и муниципального) звена.

Изменения законодательства в данной области с такой скоростью не позволяет государственным и муниципальным органам своевременно и качественно вносить изменения и дополнения в свои административные регламенты, что нарушает принцип оперативности административно-правового регулирования⁷.

Тем более не стоит часто менять правила там, где они заработали эффективно, например, в случае оказания государственных услуг органами ГИБДД⁸.

Выход из данной ситуации видится только в научной и практической обоснованности изменений в правила регламентации оказания государственных услуг и осуществления государственных функций, а также расчета последствий их внедрения и применения; нечастое внесение таких изменений и дополнений.

Кроме того, мы предлагаем на федеральном уровне принять базовые (типовые) административные регламенты оказания государственных услуг и осуществления государственных функций. На уровне государственных органов, регионов и муниципалитетов менять только справочную информацию и иные спецификации, характерные для конкретного органа.

Литература

1. Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения / В.О. Буряга // Отрасли права: аналитический портал. URL: <http://отрасли-права.пф/article/8776>.

2. Калинин Г.И. Проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: некоторые проблемы и спорные моменты / Г.И. Калинин // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 34–37.

3. Калинина Л.Е. Принцип оперативности в административном (управленческом) процессе / Л.Е. Калинина // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 44–47.

⁷ См.: Калинина Л.Е. Принцип оперативности в административном (управленческом) процессе // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 44–47.

⁸ URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 24 марта 2016; 3 октября 2017.

Участие прокурора в административном судебном процессе: сравнительно-правовое исследование

Сарпеков Рамазан Кумарбекович,

*директор Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан
010000, Казахстан, г. Нур-Султан, ул. Кунаева, д. 12/1
E-mail: instzak-kz@mail.ru*

Шерстобоев Олег Николаевич,

*заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права
Новосибирского государственного университета экономики и управления,
кандидат юридических наук, доцент
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 56
E-mail: sherson@yandex.ru*

Нургазинов Багдат Кабылкадырович,

*руководитель отдела конституционного, административного законодательства
и государственного управления
Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан,
кандидат юридических наук
010000, Казахстан, г. Нур-Султан, ул. Кунаева, д. 12/1
E-mail: b.nurgazinov@adilet.gov.kz*

В статье рассматриваются три варианта участия прокурора в административном судопроизводстве. Каждый из них представлен на пространстве бывшего СССР. В традиционном варианте прокурор обладает широкими полномочиями. Также имеется вариант, опирающийся на европейский опыт, в котором прокурор вообще не является участником административного судопроизводства. Третий вариант занимает место между первыми двумя, в нем полномочия прокурора ограничиваются, но он сохраняет процессуальный статус. Именно он реализуется в российской правовой системе.

Ключевые слова: административное судопроизводство, участник административного процесса, прокурор, административное дело.

Prosecutor's Involvement in an Administrative Judicial Procedure: A Comparative Law Research

Sarpekov Ramazan K.

Director of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan

Sherstoboev Oleg N.

*Head of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law
of the Novosibirsk State University of Economics and Management
PhD (Law), Associate Professor*

Nurgazinov Bagdat K.

*Head of the Department of Constitutional, Administrative Legislation and State Administration
of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan
PhD (Law)*

In the article is dedicated to the three types of prosecutor's participation in administration court process. All they have present in the area of former USSR. Traditional type includes the huge authorities of prosecutor in administrative process. The different version is based under the European experience where prosecutor is not participant of administrative process. Third variant has the place between them. Prosecutor's powers are restrict there but prosecutor is member of administrative process. It is being implemented in Russian administrative law system.

Keywords: administrative court process, participant of administrative process, prosecutor, administrative case.

Административное судопроизводство стало неотъемлемой частью правовых систем государств, образовавшихся после распада СССР. В течение последних лет большинством из них были разработаны и/или приняты соответствующие процес-

суальные законы. Они формировались в непростых политических, социально-экономических и доктринальных условиях, влияние которых можно описать через идею противостояния прежнего и новых подходов. К примеру, в России она выражается

в споре о месте административного судопроизводства, продолжает ли оно оставаться внутри гражданского процесса или вышло из-под его опеки¹. Притом что административисты придерживаются второй теории, но и в их среде развиваются разные точки зрения. Есть мнения об административном процессе как части административного права или о новой отрасли права², имеются терминологические разногласия³. Ответы на вопросы этих дискуссий носят фундаментальный характер, поскольку затрагивают основополагающие аспекты судебной защиты субъективных публичных прав, обеспечивают индивидуальные и публичные интересы при разрешении административных споров.

Параллельно набирают обороты исследования отдельных аспектов административного судебного процесса⁴. Сравнительно-правовой метод в таком контексте может оказаться особенно полезным. Так, Венецианская комиссия в заключении на проект Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее — АППК РК) актуализировала проблему правового статуса прокурора. В нем полномочия прокуратуры рассматривались как неясные, рекомендовалось ограничить их «исключительными случаями»⁵, поскольку Комиссия «всегда была критически настроена относительно компетенции

прокурора вне уголовного процесса». Также отмечался современный опыт стран Европы, где «роль прокурора в рамках административного разбирательства не является значительной»⁶.

На самом деле Венецианская комиссия высказала возражения о позиции, сформированной еще в советской доктрине. Авторы проекта АППК РК остановились на вполне устоявшемся представлении о роли прокуратуры, постаравшись сузить ее возможности. Идентичное видение закрепляется и в Кодексе административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ). Прокурор защищает публичные интересы, а конституционно закрепленная идея народного суверенитета позволяет интерпретировать его задачи как «защиту неопределенного круга лиц», «защиту слабой стороны правоотношения», которой в отношении с субъектом администрации является гражданин. Такое представление опирается на сложившуюся за несколько десятилетий традицию, отстаивающую необходимость прокурорского надзора в судах, а также прокурорского вмешательства в случае нарушения прав субъектов, которые по каким-то причинам сами такую защиту не обеспечивают.

Знаменитая судебная реформа 1864 года связала прокуратуру с судебными органами и подчеркнула ее уголовно-процессуальные функции, хотя в науке имела критика действующих тогда норм права, которые не всегда разграничивали права прокурора и судебного следователя⁷. После 1917 года прокуратура приобрела дополнительные направления деятельности. Их лейтмотивом стал общий надзор, обеспечивающий законность. В 1920-х годах в юридической литературе наблюдалась дискуссия о природе этих функций, в частности, это касалось формирования союзной прокуратуры. Л.С. Ахматов писал о двух ее составляющих: административном и судебно-следственном надзоре. Они «чрезмерно велики» и важны, но первый занимает гораздо больший объем, и отказ от него в пользу «контрольных комиссий», формируемых в системе государственного управления, недопустим и негативно отразится на состоянии законности во всех сферах государственной жизни⁸.

В аналогичном духе высказывался А.А. Солц. Прокурорский надзор в сфере государственного управления отвечает за общий порядок, в котором все население может пользоваться правами, которые получают надлежащую охрану, препятствующую отдельным «агентам» государства нарушать их.

⁶ Там же. С. 9.

⁷ Малченко В.С. Следователь, полиция и прокуратура в их взаимных отношениях (По поводу тридцатипятилетия основных положений уголовного судопроизводства) // Сборник правоведения и общественных знаний: Труды Юридического Общества, состоящего при Императорском Московском Университете, и его Статистического отделения. М.: Тов. Типографии А.И. Мамонтова, 1898. Том 8. С. 146.

⁸ Ахматов Л.С. Нужна ли Союзная прокуратура? (Ответ т. Солцу) // Советское строительство. 1927. № 4. С. 99, 101.

¹ Старилов Ю.Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С. 19–21, 43.

² Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. С. 17–18, 71 и др.

³ Каплунов А.И. Понятие и структура административного процесса // Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 6–14.

⁴ См., напр.: Лупарев Е.Б. Иностранцы переводчики в административном судопроизводстве // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2. С. 115–158; Балашов А.Н. Роль суда в примирении сторон в административном судопроизводстве // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2. С. 174–181; Старилов М.Ю. «Взгляд» судей на институт мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: опыт действия КАС РФ // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 1. С. 140–149; Тимошинова С.Б. Судебный контроль за законностью решений, действий (бездействия) органов публичной власти и организаций, наделенных публичными полномочиями: возможности доказывания // Журнал административного судопроизводства: научно-практическое издание. 2019. № 1. С. 24–29; Балашов А.Н. Право на ознакомление с протоколом судебного заседания как гарантия вынесения законного и обоснованного судебного решения в административном судопроизводстве // Журнал административного судопроизводства: научно-практическое издание. 2018. № 2. С. 23–27; Агапов А.Б. Имущественные споры в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 20–25; Зуева Л.Ю. К вопросу о доступности правосудия при подаче административного искового заявления в суд // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 34–37 и другие авторы.

⁵ Заключение на Административный процедурно-процессуальный кодекс, принятое Венецианской комиссией на 116-й пленарной сессии (Венеция, 19–20 октября 2018 г.). Нур-Султан: Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан, 2019. С. 24.

Благодаря прокуратуре не должно быть места «ни произвольному законотворчеству отдельных представителей власти и самоуправству, ни самодурству»⁹. Притом что А.А. Сольц предлагал отказаться от «постоянного наблюдения прокуратуры за законностью в судах», где прокуроры скорее становятся продолжением судебной системы, поддерживая судей¹⁰.

Административно-правовая составляющая в деятельности прокуратуры под сомнение не ставилась, напротив, «общие» полномочия рассматривались в качестве залога ее эффективности. Если в литературе 1920-х годов прокуратура часто соседствовала с судебными органами и органами юстиции¹¹, то со временем она заняла прочное самостоятельное место среди как судебных, так и управленческих органов. Опираясь на положения Конституции СССР 1977 года, прокурорский надзор приобрел статус «высшего» среди всех форм контрольно-надзорной деятельности в стране. Его не только уголовно-процессуальная природа окончательно закрепились в доктрине, а акцент на обеспечение законности в системе государственного управления во всех его проявлениях стал рассматриваться как важнейшая задача органов прокуратуры. Указывалось также, что это «самостоятельная форма государственной деятельности наряду с законодательной, исполнительно-распорядительной, судебной». У независимых прокуроров должно быть право выявлять правонарушения и возможность требовать исполнения норм права, а также принимать меры по результатам проверок¹². В общих чертах этот подход перешел в современную юридическую доктрину, отразившись в законах об административном судопроизводстве ряда стран.

Так, прокурор имеет статус участника в административном судебном процессе в законодательстве России¹³, Узбекистана¹⁴, Кыргызстана¹⁵, казахстанском проекте АППК¹⁶, Туркменистана. В последнем споры из административно-правовых отно-

шений по-прежнему разрешаются на основании Гражданского процессуального кодекса (далее — ГПК РТ)¹⁷. В целом процессуальный статус прокурора в перечисленных случаях примерно одинаков. Он обращается с административным иском в защиту прав, свобод, законных интересов граждан, неограниченного круга лиц, государства, муниципальных образований. Также в иных случаях он вступает в судебный процесс и дает заключение по делу¹⁸. В законах Узбекистана и Туркменистана права прокурора практически не ограничены, он подает иски в суды по административным делам по своему усмотрению, если необходима защита прав, свобод, индивидуальных или публичных интересов. В остальных государствах его возможности защищать права граждан лимитированы случаями, при которых граждане по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не могут сами обратиться в суд. Формулировки в российском и кыргызском вариантах совпадают дословно. Авторы казахстанского проекта предусмотрели возможность обращения с иском в защиту «лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту», а также «лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики». Такая конструкция, в буквальном звучании, предоставляет прокурору более широкую инициативу для подачи искового заявления.

Следует отметить, что относительно недавно в Казахстане обсуждались полномочия прокурора в гражданском процессе (притом что АППК пока еще находится в стадии законопроекта). Так, В.Т. Конусова видит прокурора только в качестве защитника публичных интересов, его право обращаться с исками в интересах граждан (юридических лиц) предлагается свести к минимуму. Также возможность опротестования судебных актов вне зависимости от участия прокурора в процессе, как и полномочие на истребование дела для проверки в кассационном порядке, вообще противоречит функциям и предназначению судебного процесса с участием граждан. Автор полагает, что значительные прокурорские возможности участвовать в судебном процессе размывают принцип разделения властей, а также нарушают законные интересы самих граждан. Процесс должен начинаться именно по инициативе субъекта, чье право было нарушено. Вопросы обжалования судебных актов также следует разрешать в аналогичном ключе¹⁹. В целом

⁹ Сольц А.А. О Союзной прокуратуре // Советское строительство. 1926. № 2. С. 59.

¹⁰ Там же. С. 61.

¹¹ См., напр.: Лаговнер Н., Мокеев В. Суд и прокуратура в борьбе с бюрократизмом и волокитой. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1929. С. 35, 54 и др.

¹² Советская прокуратура / отв. ред. А.М. Рекунов. М.: Юридическая литература, 1982. С. 6–7, 156, 160.

¹³ Ст. 37 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁴ Ст. 38 Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве от 25 января 2018 г. № ЗРУ-462 (с изм. и доп. на 10.05.2019) // URL: <http://lex.uz/docs/3527365>

¹⁵ Ст. 26 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 13 (ред. от 28.07.2017 № 149) // Централизованный банк данных правовой информации Республики Кыргызстан. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520/20?mode=tekst>

¹⁶ Ст. 25 АППК РК.

¹⁷ Ст. 116, 129 Гражданского Процессуального кодекса Туркменистана от 18 августа 2015 г. № 260-V // URL: http://www.minjust.gov.tm/ru/mmmerkezi/doc_view.php?doc_id=15067

¹⁸ Ч. 1, 7 ст. 39 КАС РФ, ст. 42 АПК Кыргызстана, ст. 46 КАС РУЗ, ст. 30 АППК РК, ст. 46 КАС РУЗ, ст. 129 ГПК РТ.

¹⁹ Конусова В.Т. Роль и формы участия прокурора в гражданском процессе в контексте нового Гражданско-процессуального

норма об участии прокурора по ГПК РК (статья 54) дословно совпадает с соответствующей формулировкой проекта АППК РК (то есть казахстанский законодатель с 2015 года двигается в направлении ограничения возможностей прокурора). Отчасти это связано и с тем, что участие прокурора в процессе на стороне гражданина (организации) вовсе не гарантирует обязательную победу.

Интересная статистика приводится Верховным Судом Республики Казахстан. За 2016–2018 годы (статистики по 2019 году пока нет) судами было рассмотрено с вынесением решения 27390 дел, из них в 64,4% случаев дела рассматривались с участием прокурора, и только в 34,4% случаев были удовлетворены иски физических и юридических лиц. В 65,1% дел суды признали правомерность оспариваемых актов публичной администрации²⁰. Российская судебная статистика свидетельствует, что административные дела принимаются к производству на основании обращений прокуроров в диапазоне между 1–3% от общего количество дел. Так, в 2017 году всего было начато 3 949 545 административных дел, по инициативе прокуроров — 50378 (1,3%)²¹. В 2018 году соответственно 4 056 225 и 82 745 (2%). В первой половине 2019 года — 1 817 086 и 65 374 (3,6 %) ²². Динамика, в том числе по шести месяцам 2019 года, демонстрирует рост обращений прокуроров в суды в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства РФ²³.

Административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан (организаций), возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в общем количестве «прокурорских» дел в 2017 году составили 35919 (71,3%), в 2018 году — 27744 (33,5%), в первой половине 2019 года — 13894 (21,2%). Именно здесь выполняется функция защиты прав лиц, которые по разным причинам не могут самостоятельно защитить свои права и интересы в публичной сфере. В сравнении с 2017 годом количественная динамика отрицательная, но в це-

лом сохраняется существенный процент этих дел, правда, только в сравнении с делами, инициированными прокурорами. Российская статистика не позволяет выявить процент этих дел, по которым требования были удовлетворены. Тем не менее хорошо видно, что прокуроры, по крайней мере, количественно, не играют заметной роли в административном судопроизводстве.

Некоторые постсоветские страны решили проблему участия прокуроров более радикально, совсем отказавшись от прежней доктрины. В их административно-процессуальных законах прокурор совсем отсутствует (например, в Азербайджане, Армении, Грузии, Латвии, Эстонии)²⁴. Грузинский законодатель даже специально подчеркнул, что в ряде дел административный орган представляется лицом, назначенным Министерством юстиции (представителем), но только не из числа прокурорских работников. Здесь уместно вспомнить позицию Венецианской комиссии. Указанные страны в наибольшей степени восприняли европейский подход к определению роли прокурора и, составляя свои кодексы, во многом опирались на опыт Германии. Это вполне оправданно, так как немецкая административная юстиция, наряду с французской, демонстрирует устоявшийся вариант судебной защиты субъективных публичных прав²⁵.

Действующая конфигурация участников в Административно-процессуальном кодексе Германии достаточно простая: это истец, ответчик, третьи лица, представитель интересов федерации либо представитель публичных интересов (§ 61)²⁶. Для сравнения, в аналогичном законе Австрии среди участников фигурируют истец, ответчик, третьи лица, в некоторых случаях компетентный министр или земельное правительство²⁷. Швейцарское законодательство указывает на стороны, чьи права или обязанности затрагиваются административным распоряжением, а также на иных лиц, организации или органы, которые обжалуют это распоряжение²⁸. Нетрудно заметить, что прокуроров

кодекса // Вестник Института законодательства Республики Казахстан : научно-правовой журнал. 2016. № 2 (43) С. 26–29.

²⁰ Интернет-ресурс Верховного Суда Республики Казахстан. URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/statisticheskie-dannye-o-rassmotrenii-grazhdanskih-del>

²¹ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2017 года // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <https://cdep.sudrf.ru/index.php?id=79&item=4476>

²² Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2018 года // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <https://cdep.sudrf.ru/index.php?id=79&item=4891>

²³ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 6 месяцев 2019 года // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <https://cdep.sudrf.ru/index.php?id=79&item=5083>

²⁴ Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики; Административно-процессуальный закон Латвийской Республики; Административно-процессуальный кодекс Грузии; Кодекс административного судопроизводства Республики Армения; Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 1–64, 65–190, 461–616, 617–789.

²⁵ Это признавалось известным противником континентального административного права А. Дайси. См.: Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1915. P. 214, 251, 256 and other.

²⁶ Административно-процессуальный кодекс Германии // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 191–276.

²⁷ См., например, § 21, 22 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 — VwGG // URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1985_10/ERV_1985_10.html

²⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. April 2019) // URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680294/index.html>

как специальных субъектов судебного процесса по административным делам ни в одном из вариантов нет.

В немецкой доктрине природа прокуратуры вызывает дискуссии, но ее связь с уголовным судопроизводством бесспорна, обсуждается лишь роль прокуроров на стадиях этого процесса. В этом качестве «идеальный немецкий прокурор» — это «страж закона» и «оплот правового государства»²⁹. Аналогично представляется значение прокуратуры в иных европейских странах. Например, во Франции также актуальны вопросы о месте прокуратуры в системе государственной власти (она официально является частью судебной власти, но подчиняется исполнительной), а ее связь с уголовным процессом очевидна³⁰. Такой подход опирается на исторические традиции, связанные с формированием национальных прокурорских систем, он также имеет доктринальное объяснение. Административный спор оценивается как конфликт между гражданином (невластным субъектом) и субъектом с административными полномочиями (чаще всего органом исполнительной власти). Профессиональный суд обеспечивает доказывание, оценивает доказательства, выносит справедливое решение, защищая субъективные публичные права или обеспечивая публичный интерес.

Прокурор при таком понимании оказывается избыточным участником. В системе административно-процессуальных координат он может принять сторону слабой стороны, встать на сторону гражданина против административного органа. Но ведь с точки зрения доктрины в этом состоит функция суда, то есть прокурор будет частично подменять его. В итоге принцип разделения властей окажется нарушенным. Если прокурор замечает, что суд не может разобраться в обстоятельствах дела, занимает сторону невластного участника в ущерб законному публичному интересу, то зачем тогда такой суд? В этом случае прокурор частично выполнит функции административного органа, который по определению является профессиональным субъектом, поскольку в его штате находятся компетентные служащие. Кроме того, участники процесса обладают правом обжаловать решение суда, и властный субъект, проиграв дело в первой инстанции, может этой возможностью воспользоваться. Вертикально-организованная система органов исполнительной власти позволяет ее вышестоящим элементам контролировать нижестоящих, оказывать им необходимую поддержку при разре-

шении административных споров. Получается, что правильно организованные системы государственного управления и судов позволяют решать все возможные проблемы без прокуроров.

Есть еще один мотив, по которому их участие в административном судопроизводстве ограничивается. Идея судебной защиты прав граждан (организаций) в таком процессе базируется на доктрине субъективного публичного права. Это право принадлежит конкретному участнику административного правоотношения. Он сам характеризует свое правовое состояние, определяет нарушение своего права органом администрации, выбирает механизм правовой защиты. Если обладатель субъективного публичного права не считает нужным обращаться в суд, а также продолжать судебную защиту, обжалуя судебное решение, то почему такое право должно принадлежать прокурору, который является частью государственного аппарата?

Указанные доводы актуальны для стран, которые отрицают участие прокурора в системе административного судопроизводства. Также они принимаются во внимание многими странами, которые оставили этого участника в своих процессуальных законах. Так, в России, Казахстане, Кыргызстане прослеживается тенденция отхода от активной роли прокурора в административном процессе. Его возможности, по сути, ограничиваются защитой субъективных публичных прав граждан, которые не способны самостоятельно обратиться с исковыми заявлениями, а также защитой интересов государства. Здесь прокурор *de facto* выступает своеобразным представителем граждан или государства. В таких условиях отказываться от его участия в административном процессе преждевременно. Следует помнить, что европейские модели правового статуса прокуратуры — это всего лишь национальные варианты, сложившиеся в определенных исторических и политических условиях. Параллельно формировались системы, гарантирующие субъективные публичные права граждан (бесплатная, льготная юридическая помощь, средства повышения уровня правовой грамотности, различные уполномоченные и проч.). Также создавались субъекты, отстаивающие публичные интересы, наряду с заинтересованными административными органами. В таком контексте интерес представляют немецкие представители интересов федерации в Федеральном административном суде и публичных интересов в административных судах. Частично их функции напоминают те, которые имеют прокуроры, например, в КАС РФ. Так, представитель интересов федерации вправе принимать участие в любом производстве высшей административной судебной инстанции, а представитель публичных интересов может быть уполномочен представлять интересы земли или административных органов земли в целом либо в отдельных случаях (§ 35, 36).

²⁹ Boyne S. German Prosecutors and the Rechtsstaat // Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study (ASCL Studies in Comparative Law) / Langer M., Sklansky D. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2017. P. 141–143, 145–146.

³⁰ Cohen M. The French Prosecutor as Judge // Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study (ASCL Studies in Comparative Law) / Langer M., Sklansky D. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2017. P. 114–115, 128.

В заключение следует отметить, что полный отказ от процессуального статуса прокурора в законах об административном судопроизводстве допустим и имеет важные доктринальные предпосылки, но он не должен быть техническим. Выбор этого пути нужно сопровождать формированием компенсационных механизмов защиты субъективных публичных прав невластных субъектов, а также обеспечения публичных интересов. Неслучайно в советских условиях усиление роли прокуратуры часто объяснялось слабой компетентностью служащих в системе управления и даже судей³¹. В такой ситуации был необходим внешний независимый надзор, который бы проникал во все сферы государственного аппарата, образуя высшую форму надзора. Кстати, участие прокурора в процессе также заставляет задуматься о его компетентности и подконтрольности.

Литература

1. Агапов А.Б. Имущественные споры в административном судопроизводстве / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 20–25.

2. Ахматов Л.С. Нужна ли Союзная прокуратура? (Ответ т. Сольцу) / Л.С. Ахматов // Советское строительство. 1927. № 4. С. 97–102.

3. Балашов А.Н. Право на ознакомление с протоколом судебного заседания как гарантия вынесения законного и обоснованного судебного решения в административном судопроизводстве / А.Н. Балашов // Журнал административного судопроизводства : научно-практическое издание. 2018. № 2. С. 23–27.

4. Балашов А.Н. Роль суда в примирении сторон в административном судопроизводстве / А.Н. Балашов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2 (37). С. 174–181.

5. Зеленцов А.Б. Судебное административное право : учебник для студентов вузов / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. Москва : Статут, 2017. 768 с.

6. Зуева Л.Ю. К вопросу о доступности правосудия при подаче административного искового заявления в суд / Л.Ю. Зуева // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 34–37.

7. Каплунов А.И. Понятие и структура административного процесса // Административно-процессуальное право : учебник / под редакцией А.И. Каплунова. Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 6–27.

8. Конусова В.Т. Роль и формы участия прокурора в гражданском процессе в контексте нового Гражданско-процессуального кодекса / В.Т. Конусова // Вестник Института законодательства Республики Казахстан : научно-правовой журнал. 2016. № 2 (43) С. 24–31.

9. Лаговнер Н. Суд и прокуратура в борьбе с бюрократизмом и волокитой / Н. Лаговнер, В. Мокеев. Москва : Юридическое изд-во НКЮ РСФСР, 1929. 60 с.

10. Лупарев Е.Б. Иностранцы переводчики в административном судопроизводстве / Е.Б. Лупарев // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2 (37). С. 151–158.

11. Малченко В.С. Следователь, полиция и прокуратура в их взаимных отношениях (По поводу тридцатипятилетия основных положений уголовного судопроизводства) / В.С. Малченко // Сборник правоведения и общественных знаний : Труды Юридического Общества, состоящего при Императорском Московском Университете, и его Статистического отделения. Москва : Тов. Типографии А.И. Мамонтова, 1898. Т. 8. С. 126–154.

12. Советская прокуратура / ответственный редактор А.М. Рекунков. Москва : Юридическая литература, 1982. 349 с.

13. Сольц А.А. О Союзной прокуратуре / А.А. Сольц // Советское строительство. 1926. № 2. С. 59–62.

14. Старилов М.Ю. «Взгляд» судей на институт мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: опыт действия КАС РФ / М.Ю. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 1 (36). С. 140–149.

15. Старилов Ю.Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 2 (29). С. 19–44.

16. Тимошинова С.Б. Судебный контроль за законностью решений, действий (бездействия) органов публичной власти и организаций, наделенных публичными полномочиями: возможности доказывания / С.Б. Тимошинова // Журнал административного судопроизводства : научно-практическое издание. 2019. № 1. С. 24–29.

References

1. Boyne S. German Prosecutors and the Rechtsstaat / S. Boyne // Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study (ASCL Studies in Comparative Law) / Langer M., Sklansky D. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2017. P. 109–137.

2. Cohen M. The French Prosecutor as Judge / M. Cohen // Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study (ASCL Studies in Comparative Law) / Langer M., Sklansky D. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2017. P. 76–108.

3. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution / A.V. Dicey. London : Macmillan, 1915. 577 p.

³¹ Сольц А.А. О Союзной прокуратуре // Советское строительство. 1926. № 2. С. 59–62.

Административно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины (подходы Саратовской школы административного права)

Аржанов Владимир Владимирович,
доцент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
E-mail: sgu123@mail.ru

Статья посвящена анализу административно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины. Анализируются особенности и составные элементы контроля, надзора и контрольно-надзорной деятельности, а также взгляды Саратовской школы административного права на данные правовые категории. Автор показывает, что контрольно-надзорная деятельность относится к самостоятельным способам обеспечения законности и разработка данной правовой категории позволит не только теоретически обосновать круг полномочий контролирующих органов, но и уменьшить административные барьеры.

Ключевые слова: административно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность.

Administrative Law Means of Securing Legality and Discipline (Approaches of the Saratov Administrative Law School)

Arzhanov Vladimir V.
Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
PhD (Law)

The article is dedicated to the analysis of administrative remedies for legality and discipline. The main subjects are the specific features and components of control, supervision, control and supervision activity, and points of view of the Saratov school of administrative law at these subjects. Author shows, that control and supervision activity is autonomous remedy for legality and the development of this legal category will allow to ease administrative barriers and to argue theoretically the range of powers of control agencies.

Keywords: administrative legal remedies for legality and discipline, control, supervision, control and supervision activity.

Анализируя научную и учебную литературу, мы можем констатировать, что ученые-административисты сформировали консолидированный подход к административно-правовым способам обеспечения законности. Таковыми принято считать разные виды контроля и надзора. Саратовская школа административного права, наряду с контролем и надзором, в качестве самостоятельного административного способа обеспечения законности выделяет еще контрольно-надзорную деятельность. Правомерна ли такая позиция, можно сказать, изучив все способы обеспечения законности и дисциплины.

Под контролем принято понимать активную деятельность, направленную на наблюдение, анализ и вмешательство в работу подконтрольных субъектов с целью изучения реального положения дел и причин, обуславливающих возникновение имеющейся ситуации, а также возможность при необходимости применения мер правового реагирования и восстановления требуемого положения дел¹.

¹ См.: Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. С. 125; Ломакина В.Ф. Административное право Российской Федерации: учебное пособие. М.: ЭКСМО, 2005. С. 301; 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.

Контроль, как форма обеспечения законности и дисциплины, позволяет активно вмешиваться в управление подконтрольного субъекта посредством дачи обязательных указаний о способах, сроках устранения выявленных нарушений и обстоятельств, способствующих их совершению².

В свою очередь проф. Н.М. Конин выделяет три элемента контроля³.

Первый элемент — это проверка фактической деятельности подконтрольной организации. Анализируется исполнение требований нормативных и индивидуальных правовых актов. При этом контроль ведется с позиции законности и целесообразности.

Вторым элементом контроля является оценка путей и способов достижения существующего результата.

К третьему элементу контроля относят применение мер по итогам его проведения к проверяемому субъекту. При условии достижения положительных результатов могут использоваться меры

² См.: Лунев А.Е. Природа, право, управление. М.: Наука, 1981. С. 210.

³ См.: Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная часть: курс лекций. М.: Юрист, 2004. С. 235.

поощрения, а при обнаружении отклонений от требуемых параметров — меры организационного характера, направленные на достижение желаемого результата и привлечение виновных лиц к ответственности.

Для контроля, как способа обеспечения законности и дисциплины, характерны следующие признаки:

а) наличие подчиненности (подведомственности) между проверяющим и подконтрольным субъектом;

б) всеобъемлющий характер контроля, то есть проверяется как законность, так и целесообразность;

в) контролирующий обладает возможностью вмешиваться в текущую административную и хозяйственную деятельность проверяемого;

г) контрольная деятельность имеет властный характер, это выражается в том, что для проведения контроля необходима воля только проверяющего; право требовать от подконтрольного представления документов, денежных средств и объяснений; а также право проверяющего давать обязательные для исполнения проверяемым указания о способах и сроках устранения выявленных недостатков;

д) по итогам проверки контролирующие органы (должностные лица) вправе применять широкий спектр мер реагирования, это могут быть как меры негативного характера, так и меры поощрения, а также контрольно-предупредительные или восстановительные меры.

Названные признаки позволяют объяснить, почему контроль — наиболее эффективный способ поддержания законности и правопорядка. При этом контроль используется не только в деятельности органов публичной власти, но и во всех видах общественных объединений, предприятий и учреждений, что позволяет применять контроль практически во всех правоотношениях и делает его универсальным способом обеспечения законности и правопорядка.

Словарь С.И. Ожегова определяет надзор как наблюдение с целью проверки⁴. Поэтому под надзором понимается постоянное наблюдение уполномоченных органов за деятельностью не подчиненных им организаций с целью выявления нарушений законодательства⁵.

Принципиальным различием между надзором и контролем является отсутствие соподчиненности (подведомственности) между надзирающим органом и проверяемой организацией, и, как следствие этого, проверяется только законность в деятельности поднадзорных субъектов и невозможность вмешиваться в административно-хозяйственную деятельность проверяемой организации. Наряду с этим надзирающие органы не могут применять меры ответственности или поощрения к поднадзор-

ным организациям или их должностным лицам. Используемые ими меры реагирования имеют своей целью восстановление нарушенного законодательства.

Как метод обеспечения законности, надзор включает два составных элемента:

во-первых, проверка исполнения требования законодательства всеми субъектами правоотношений;

во-вторых, применение мер по итогам надзора, с целью восстановления нарушенного законодательства⁶.

Надзор, как способ обеспечения законности, характеризуется следующими признаками:

а) активной деятельностью специально уполномоченных государственных органов;

б) наблюдением за исполнением законодательства (законов и подзаконных актов) поднадзорными субъектами;

в) надзором за деятельностью организаций, которые не подчинены надзорным органам.

В научной литературе в настоящее время бесспорным считается существование двух видов надзора — прокурорского и административного.

Прокурорский надзор считается классической формой надзора. Согласно первой статье Федерального закона «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 года № 2202-1 органы прокуратуры реализуют надзор за исполнением законодательства, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, всеми субъектами правоотношений, а именно государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, предприятиями и учреждениями и их должностными лицами. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением всего массива правовых актов независимо от отраслевой принадлежности, поэтому прокурорский надзор характеризуется всеобщностью и универсальностью. Прокуратура образует самостоятельную систему государственных органов власти, которая независима от государства и местного самоуправления. Эти факторы обеспечивают эффективность деятельности прокуратуры и делают ее основным инструментом поддержания режима законности в государстве.

Относительно административного надзора в науке административного права сложилось две точки зрения.

Представителями первой точки зрения являются Б.В. Россинский, А.А. Кармолицкий, М.А. Лапина, которые к административному надзору относят наблюдение за исполнением требований законодательства уполномоченными на то органами в подведомственной им отрасли или сфере, то есть административный надзор охватывает деятельность большого количества служб и инспекций⁷.

⁴ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1989. С. 303.

⁵ См.: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2006. С. 324.

⁶ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 243.

⁷ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 311; Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М.: Норма, 2009.

В свою очередь, Саратовская школа административного права рассматривает деятельность служб и инспекций по обеспечению законности как контрольно-надзорную деятельность, а к органам административного надзора относит только Национальную гвардию⁸.

По нашему мнению, службы и инспекции имеют более широкий круг полномочий, чем надзорные органы, что продиктовано самой природой надзора.

Во-первых, надзирающий орган не уполномочен оказывать влияние на оперативно-хозяйственную деятельность проверяемой организации.

Во-вторых, органы надзора самостоятельно не имеют права привлекать к юридической ответственности правонарушителей.

В-третьих, надзорная деятельность направлена на поддержание режима законности.

Контрольно-надзорная деятельность включает в себя характерные черты не только надзора, но и контроля. Контрольно-надзирательные органы проверяют только законность, что является отличительным признаком надзора. Однако в отличие от надзора при обнаружении нарушения законодательства наряду с мерами, направленными на восстановление законности, могут применяться механизмы административного принуждения. Государственные службы и инспекции в своей деятельности широко употребляют предупредительные и пресекающие меры, самостоятельно накладывают наказания по административным правонарушениям, что не свойственно надзорным органам.

Также можно выделить признаки, позволяющие говорить о контрольно-надзорной деятельности, как о самостоятельном административно-правовом способе обеспечения законности.

Прежде всего это объем проверки. В процессе осуществления контроля изучается как законность, так и целесообразность действий и решений подконтрольных субъектов. При осуществлении контрольно-надзорной деятельности проверяется только законность. При этом в отличие от надзора, который носит всеобъемлющий и универсальный характер, масштабы (пределы) компетенции служб и инспекций ограничены отраслью или определенными работами. Контрольно-надзорные органы призваны осуществлять узконаправленные проверки с привлечением специалистов определенной отрасли.

С. 529–530 ; Лапина М.А. Административное право. Подготовлено для «КонсультантПлюс», 2009. С. 119.

⁸ См.: Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть : курс лекций. Саратов : СГАП, 2001. С. 327 ; Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 243 ; Абдулина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 38 ; Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. С. 178–183.

Во-вторых, контроль осуществляют органы публичной власти, а также общественные объединения, предприятия и учреждения разных организационно-правовых форм при наличии соподчиненности или подведомственности между ним и контролируемым субъектом. В то же время контрольно-надзорная деятельность — это прерогатива органов публичной власти, но в отличие от прокурорского надзора ею занимаются только органы исполнительной власти, что накладывает определенный отпечаток на их деятельность.

В-третьих, контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность имеют разные цели. Контроль проводится для выявления фактического положения дел у подконтрольного субъекта, обнаружения недостатков и нарушений в работе, а также обнаружения их причин. Восстановление законности или привлечение виновных к ответственности не входит в число первоочередных целей контроля. Целью надзора является установление режима законности как в государстве, так и в деятельности поднадзорного субъекта. В свою очередь, целями контрольно-надзорной деятельности будет обеспечение безопасности граждан, общества и государства, а также проверка качества выпускаемой продукции или оказания услуг.

В-четвертых, надзорные органы не обладают правом вмешиваться в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов, они не могут самостоятельно изменять, отменять неправомерные решения или действия. При контроле можно вмешиваться во внутреннюю деятельность проверяемых. Контролирующий орган вправе давать обязательные для исполнения указания, если сочтет, что действия или решения подконтрольного незаконны или необоснованны. Органы, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, не вправе вмешиваться во внутреннюю деятельность проверяемых организаций, однако они могут оказывать внешнее воздействие на их работу. Например, давать предписания, приостанавливать действие лицензии, останавливать работу или арестовывать товар.

В-пятых, прокуратура не может привлекать поднадзорные организации к ответственности, она уполномочена только проводить проверку и возбуждать производство по делу о правонарушении, в то время как службы (инспекции) не только могут проводить проверки и возбуждать дела, но и привлекать виновных в совершении правонарушений к административной ответственности.

На основе вышеизложенного мы можем сделать вывод, что контрольно-надзорная деятельность — это самостоятельный способ обеспечения законности и дисциплины. Она по ряду критериев имеет принципиальные отличия от контроля и надзора.

Однако приходится констатировать, что за рамками Саратовской школы административного права ученые не рассматривают контрольно-надзорную деятельность в качестве самостоятельной категории.

При этом нередко категории «контроль» и «надзор» употребляются как тождественные. Так, Е.В. Шорина отмечает, что в системе органов контроля особое место занимает прокуратура⁹. Д.Н. Бахрах пишет, что надзор — это суженный контроль¹⁰. В то же время, по мнению Г.В. Барабашова и С.А. Авакьяна, общий контроль включает в себя прокурорский надзор¹¹.

На отсутствие единообразного понимания данных правовых категорий обращает внимание профессор Б.В. Россинский¹². При отсутствии научно проработанного подхода к правовым категориям «контроль» и «надзор» в нормативно-правовых актах их часто употребляют как синонимы, а понятие «контрольно-надзорная деятельность» практически не используется.

Так, например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору). Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) осуществляет функции по контролю и надзору.

Как видно, вышеуказанные службы проводят контроль и надзор, что недопустимо для служб и инспекций. Отождествление разных административно-правовых способов обеспечения законности приводит к размыванию полномочий при правовом регулировании и границ дозванного в практической деятельности, что неправильно в правовом государстве.

Проанализировав компетенцию данных органов, мы можем констатировать, что все они осуществляют контрольно-надзорную деятельность, которая имеет свою структуру и отличительные черты. Необходимо продолжать теоретическую разработку данной правовой категории и ее нормативное закрепление. Выделение отдельной группы государственных служб и инспекций, занимающихся контрольно-надзорной деятельностью, позволит четко определить круг полномочий, их общие права, обязанности и методы работы, унифицировать деятельность данных органов. Это может привести к сокращению указанных органов и в конечном счете к уменьшению административных барьеров. Основоположниками такого подхода к контрольно-надзорной деятельности являются профессор В.М. Манохин и Н.М. Конин, и Саратовская школа административного права продолжает развивать их разработки.

⁹ См.: Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 110.

¹⁰ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2000. С. 609.

¹¹ См.: Авакьян С.А., Барабашов Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Серия: Право. 1984. № 1. С. 14.

¹² См.: Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2009. С. 525.

Литература

1. Абдулина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: диссертация кандидата юридических наук / С.Р. Абдулина. Саратов, 2011. 180 с.
2. Авакьян С.А. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов / С.А. Авакьян, Г.В. Барабашов // Вестник Московского университета. Серия: Право. 1984. № 1. С. 10–19.
3. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. Москва: Норма, 2009. 926 с.
4. Административное право России: учебник / под редакцией Н.М. Кониной, Ю.Н. Старикова. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2006. 569 с.
5. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Москва: Зерцало-М, 2003. 608 с.
6. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. Москва: Политиздат, 1977. 382 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. Москва: Норма, 2000. 628 с.
8. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная часть: курс лекций / Н.М. Конин. Москва: Юрист, 2004. 560 с.
9. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций / Н.М. Конин. Саратов: СГАП, 2001. 351 с.
10. Лапина М.А. Административное право: курс лекций / М.А. Лапина. Москва, 2009. 149 с.
11. Ломакина В.Ф. Административное право Российской Федерации: учебное пособие / В.Ф. Ломакина. Москва: Эксмо, 2005. 528 с.
12. Лунев А.Е. Природа, право, управление / А.Е. Лунев. Москва: Наука, 1981. 268 с.
13. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. 496 с.
14. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / С.И. Ожегов; под редакцией и с предисловием Н.Ю. Шведовой. 21-е изд., перераб. и доп. Москва: Русский язык, 1989. 921 с.
15. Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук / С.В. Пузырев. Саратов, 2006. 194 с.
16. Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности / С.Е. Чаннов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. С. 178–183.
17. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. Москва: Наука, 1981. 301 с.

О проблеме ограничений и запретов на государственной службе: сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства

Воробьева Динара Сергеевна,

преподаватель кафедры административного и муниципального права

Саратовской государственной юридической академии

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: dinaravorobyova@gmail.com

Статья посвящена сравнительно-правовому анализу ограничений и запретов, распространяемых на государственных гражданских служащих, военнослужащих и иных государственных служащих. Автором рассматриваются общие и особенные требования, предъявляемые к государственным служащим в зависимости от вида государственной службы. Выявлены пробелы законодательного регулирования государственно-служебных отношений и обоснована необходимость внесения изменений в соответствующие нормативные акты. Данные изменения должны быть направлены, с одной стороны, на унификацию ограничений и запретов, применимых к государственным служащим, а с другой — точно и детально отражать специфику того или иного вида государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, государственная гражданская служба, государственная служба иных видов, ограничения на государственной службе, запреты для государственных служащих.

On the Issue of State Service Limitations and Prohibitions: A Comparative Law Analysis of State Service Laws

Vorobyeva Dinara S.

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

The article is devoted to the comparative legal analysis of restrictions and prohibitions applied to public civil servants, military personnel and law enforcement officers. The author considers the general and special requirements for public servants depending on the type of public service. Gaps in the legislative regulation of public-service relations are identified and the need to amend the relevant regulations is justified. These changes should be aimed, on the one hand, at the unification of restrictions and prohibitions applicable to public servants, and on the other hand, - accurately and in detail reflect the specifics of a particular type of public service.

Keywords: public service, public civil service, enforcement service, restrictions on public service, prohibitions for civil servants.

«...Государственный аппарат проявляет себя лишь в деятельности своих служащих, а без них он остается общей схемой и мертвой конструкцией»¹

Содержание любой управленческой деятельности составляют в первую очередь те, кто ее осуществляет, в частности, применительно к государственному управлению — государственные служащие, действиями которых и обеспечивается исполнение полномочий органов государственной власти.

Одним из важнейших элементов административно-правового статуса государственных служащих, отличающих их, в частности, от негосударственных служащих, являются налагаемые на них ограничения и запреты. Причем, исходя из буквального толкования соответствующих положений законодательства о государственной службе, следует, что ограничения адресованы в первую очередь лицам, поступающим на государственную службу, в то время как запреты распространяются исключительно

но на лиц, замещающих должности государственной службы. В этой связи на практике может возникнуть ситуация, когда на государственную службу поступит гражданин, являющийся, например, депутатом или индивидуальным предпринимателем, что недопустимо и должно влечь за собой увольнение (см., например, п. 14 ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Однако информация о таком нарушении может остаться неизвестной продолжительное время, во избежание таких случаев «...необходимо предусмотреть обязанность гражданина, принятого на государственную службу, устранить имеющее место нарушения запретов, связанных с ее прохождением, и оговорить сроки исполнения данной обязанности»².

В целом, проанализировав законодательство о государственной службе, можно констатировать, что к числу общих ограничений, исключающих возможность поступления на государственную службу и ее прохождения, относятся:

¹ Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций. М. : Юристъ, 2004. С. 147.

² Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов : Научная книга, 2008. С. 225.

1) недееспособность или ограниченная дееспособность (исключение составляет законодательство о военной службе³, которое не содержит указания на это ограничение, что, несомненно, является пробелом, который должен быть устранен);

2) судимость (применительно к государственной службе иных видов, в том числе снятая и погашенная, кроме службы в таможенных органах (ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»), что, на наш взгляд, является спорным в связи с правоохранительной направленностью деятельности данного органа), а также случаи прекращения в отношении лица уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям (за исключением случаев, если преступность совершенного деяния на момент поступления его на службу устранена уголовным законом) — за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием (однако данные случаи не содержатся в Федеральном законе от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», что опять же говорит о недостатках данных нормативных правовых актов); при этом не во всех законодательных актах, регулирующих служебные отношения, отражено положение о том, что на службу не может быть принят гражданин, в отношении которого осуществляется уголовное преследование (в частности, в законодательстве о прокуратуре, федеральной службе безопасности, службе в таможенных органах, полагаем, данное ограничение необходимо установить также применительно к этим правоохранительным органам на законодательном уровне);

3) заболевание, препятствующее поступлению на государственную службу и ее дальнейшему прохождению (в отношении лиц, претендующих на замещение должностей военной службы и государственной службы иных видов, и государственных служащих данных видов службы военно-врачебной комиссией проводится комплексное медицинское обследование, по результатам которого определяется степень годности к службе; исключения составляют служба в органах прокуратуры и Следственного комитета РФ, для которых установлен достаточно узкий круг заболеваний, препятствующих поступлению на службу и ее дальнейшему прохождению (как и на государственной гражданской службе), включающий психические заболевания, а также активную форму туберкулеза (однако наличие данного заболевания не препятствует поступлению на государственную гражданскую службу и ее последующему прохождению, что вызывает во-

просы (см. перечень заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14 декабря 2009 года № 984н);

4) близкое родство или свойство лица (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с государственным служащим данного органа власти, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (при этом в Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» не обозначен круг лиц, входящих в число близких родственников (ч. 4 ст. 7), а в законодательстве о военнослужащих и о федеральной службе безопасности данное ограничение отсутствует вовсе);

5) гражданство другого государства, выход из гражданства Российской Федерации (при этом в Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» такое ограничение не содержится, что является недостатком, который должен быть устранен; на военную службу возможно поступление на контрактной основе (однократно) иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации на законных основаниях, но только на должности рядового состава (ч. 2 ст. 2, абз. 11 ч. 1 ст. 34 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»), в законодательстве о государственной гражданской службе и Следственном комитете РФ предусматривается возможность наличия гражданства другого государства в случаях, установленных международными договорами (п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», п. 7 ч. 4 ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»), однако эти договоры в настоящий момент отсутствуют; также в большинстве законодательных актов, регулирующих служебные отношения, препятствием является наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание лица на территории иностранного государства, считаем необходимым предусмотреть данное ограничение в законодательстве обо всех видах государственной службы).

Помимо названных к числу общих ограничений служебное законодательство большинства органов государственной власти относит отказ лица от оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну (в силу возлагаемых на него должностных обязанностей), представление им подложных документов или заведомо ложных сведений, в том числе непредставление или представление заведомо ложных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Сравнительно

³ См.: Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 года) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2019. № 18. Ст. 2222; Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; Российская газета. 2019. 5 декабря.

недавно в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» были внесены дополнительно требования о предоставлении при поступлении на службу сведений о размещении в сети «Интернет» информации, позволяющей идентифицировать потенциального служащего. Примечательно, что данное ограничение не содержится в законодательстве об иных видах государственной службы (за исключением принятого в 2018–2019 годах законодательства о службе в органах уголовно-исполнительной системы и принудительного исполнения РФ), как и признание лица не прошедшим военную службу по призыву в случае отсутствия на то законных оснований, что не согласуется с теми высокими морально-этическими требованиями, которые предъявляются в первую очередь к сотрудникам правоохранительных органов, тем более что на практике данная информация подлежит проверке.

В то же время препятствиями при поступлении на службу в систему правоохранительных органов, как и на военную службу, являются, например, возрастные ограничения, факты привлечения к административной ответственности (применительно к службе в органах принудительного исполнения, уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, органах внутренних дел, войсках национальной гвардии) и некоторые другие.

Касательно запретов, распространяемых на государственных служащих, положения статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» являются базовыми и применимы также к военной службе и государственной службе иных видов. Однако в законодательстве, регулирующем данные служебные отношения, содержатся и более строгие запреты — в частности, запрет состоять в политических партиях (за исключением службы в таможенных органах и органах государственной противопожарной службы), заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и творческой деятельности (для военнослужащих и служащих органов прокуратуры, федеральной службы безопасности, таможенных органов, то есть тех органов, в отношении которых действует служебное законодательство, принятое до 2000-х годов). Интерес вызывает оговоренный в Федеральном законе от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (ч. 5 ст. 16) запрет сотрудникам иметь на правах собственности зарегистрированное за пределами Российской Федерации имущество.

Таким образом, проведя сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства, нельзя не отметить стремление законодателя унифицировать нормы, закрепляющие ограничения и в особенности запреты на государственной службе. Однако указанному подходу не в полной мере соответствует законодательство, регулирующее служебные отношения, принятое до 2000-х годов, — законы о прокуратуре, федеральной службе безопасности, военной службе, службе

в таможенных органах. Для решения обозначенной проблемы, на наш взгляд, «представляется более логичным закрепить единый перечень ограничений, запретов и обязанностей для различных категорий государственных служащих...»⁴.

Кроме того, ряд авторов указывает на необходимость дифференциации ограничений и запретов, в частности, применительно к руководителям государственных органов⁵. Существует проблема распространения на государственных гражданских служащих правоохранительных органов дополнительных запретов и ограничений, по аналогии со служащими, имеющими специальные звания данных органов⁶.

Законодательное решение обозначенных проблем должно быть как можно более точным и детальным, как отмечают Н.М. Конин и Е.И. Маторина, «...юридические технологии приобретают все большее значение в палитре технологий управления»⁷, и с данным мнением нельзя не согласиться.

Литература

1. Алексеев А.П. Принцип системности в организации государственной службы Российской Федерации / А.П. Алексеев, Д.А. Абезин // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 3. С. 17–21.
2. Аникин С.Б. Вопросы правового регулирования деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // С.Б. Аникин, Н.Ю. Агафонова, Д.С. Воробьева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6. С. 122–128.
3. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций / Н.М. Конин. Москва : Юристъ, 2004. 560 с.
4. Конин Н.М. Современные тенденции в государственном управлении / Н.М. Конин, Е.И. Маторина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 33–37.
5. Пресняков М.В. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов ; под редакцией Г.Н. Комковой. Саратов : Научная книга, 2008. 412 с.
6. Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации / О.В. Хабибулина // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 24–31.

⁴ Алексеев А.П., Абезин Д.А. Принцип системности в организации государственной службы Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 3. С. 20.

⁵ См.: Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 24–31.

⁶ См.: Аникин С.Б., Агафонова Н.Ю., Воробьева Д.С. Вопросы правового регулирования деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6. С. 125.

⁷ Конин Н.М., Маторина Е.И. Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 36.

О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы

Дехтярь Иван Николаевич,
*преподаватель кафедры административного и муниципального права
 Саратовской государственной юридической академии,
 кандидат юридических наук
 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
 E-mail: ivandehtyar@mail.ru*

Обоснована необходимость внесения изменений в нормативные акты, определяющие принципы осуществления государственной контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации. Данные изменения должны быть направлены на закрепление институтов контроля и надзора как относительно самостоятельных функций государственного управления, обусловлены имеющимися доктринальными разработками дефиниций «контроль» и «надзор», а также целью снижения административных барьеров и формирования новой системы контрольно-надзорного законодательства.

Ключевые слова: контроль, надзор, административная реформа, проверка, муниципальный контроль, саморегулирование, комплаенс.

On the Need for Legal Demarcation between the State Control and Supervision Functions within the Framework of an Administrative Reform

Dekhtyar Ivan N.
*Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy
 PhD (Law)*

The author substantiates the introduction of amendments to the regulatory acts that determine the principles for the implementation of control and supervisory activities in the Russian Federation. These changes should be aimed at consolidating the institutions of control and supervision as relatively independent functions of public administration, due to the existing doctrinal development of the definitions of «control» and «supervision», as well as the goal of reducing administrative barriers and the formation of a new system of control and supervision legislation.

Keywords: control, supervision, administrative reform, verification, municipal control, self-regulation, compliance

Значительное место в работах Н.М. Конины занимает исследование соотношения правовых категорий «государственный контроль» и «государственный надзор». Данная тема приобретает особую важность в связи с проведением в Российской Федерации административной реформы. Однако проблемным вопросом, оставшимся без внимания при осуществлении мероприятий по реформированию законодательства, является отсутствие четкого нормативного разграничения функций по контролю и по надзору.

Согласно взглядам Н.М. Конины, контроль является формой деятельности государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности¹. В структуре контроля ученый выделяет такие элементы, как проверка исполнения законодательства или индивидуальных предписаний с позиции законности и целесообразности, проверка путей и средств выполнения правовых предписаний, оценка деятельности подконтрольного субъекта и принятие мер по итогам проверки².

Иные авторы в определение контроля включают схожие признаки. Как считают В.М. Горшенев и

И.Б. Шахов, контроль есть проверка процесса функционирования объекта и устранение его отклонения от заданных параметров³. Ю.М. Козлов рассматривает функцию контроля как наблюдение за функционированием объекта, получение информации о состоянии законности и дисциплины, принятие мер по предотвращению и устранению нарушений, выявление причин и условий, способствующих правонарушениям⁴.

Таким образом, контроль — это система действий по наблюдению и проверке процесса функционирования контролируемого субъекта в целях устранения отклонений от установленных правил⁵.

Иное, более узкое толкование прослеживается при анализе функции надзора. Н.М. Конин определяет надзор как проверку соблюдения законов и определенных в подзаконных актах правил⁶. По мнению М.С. Студеникиной, надзор — это суженный контроль: если на органы контроля возложена проверка нарушений законодательства, правильности, целесообразности и эффективности использования полно-

¹ См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право России : учебник. 4-е изд. М., 2017. С. 185.

² Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особая части : курс лекций. М., 2004. С. 234–236.

³ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 48–50.

⁴ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2001. С. 297.

⁵ См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2018. С. 207.

⁶ См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право России : учебник. 4-е изд. М., 2017. С. 185.

мочий, то при осуществлении надзора компетенция органа ограничена проверкой законности⁷. По определению В.М. Манохина, меры, принимаемые по итогам надзора, являются специальными и их перечень законодательно ограничен⁸. Надведомственный, внешний характер надзора по отношению к поднадзорным объектам подчеркивают Н.Г. Салищева⁹ и Ю.М. Козлов¹⁰.

Можно сделать вывод, что ключевыми признаками разграничения контроля и надзора являются наличие подчиненности подконтрольного объекта контролирующему субъекту в случае контроля и отсутствие такой подчиненности при осуществлении надзора. Кроме того, функция контроля подразумевает проверку соблюдения законодательных норм и исполнения управленческих распоряжений, в том числе проверку деятельности с позиции рациональности и самостоятельное устранение контролирующим субъектом выявленных нарушений. Еще одним важным признаком, характерным только для надзора, является плановость проверочных мероприятий, что означает невозможность осуществления надзора в непрерывном, текущем порядке.

Вместе с тем анализ законодательства позволяет прийти к выводу, что определения «контроль» и «надзор» приводятся без учета разработанных в правовой доктрине их сущностных черт как самостоятельных правовых явлений. Как указывает Л.А. Галанина, контрольные и надзорные органы нередко называют «контрольно-надзорными»¹¹. Отсутствие разграничения контрольных и надзорных полномочий имеет следствием низкую эффективность управления, приводит к риску необоснованного расширения полномочий контролирующих субъектов, повышению административной нагрузки на участников экономических отношений.

Одним из немногочисленных актов, содержащих нормативное определение контроля и надзора, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В данном акте законодатель фактически употребляет контроль и надзор как равнозначные понятия. Понятие «контроль» самостоятельно применяется в данном законе лишь в отношении муниципального контроля, однако не содержит каких-либо признаков, позволяющих отличить его от функций надзора.

Определение государственного контроля (надзора) также содержится в Указе Президента РФ от

9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В данном акте контроль и надзор аналогично приведенному закону рассматриваются в качестве синонимов. Кроме того, такая черта надзора, как проверка соблюдения нормативных требований, дополняется полномочиями по лицензированию и выдаче разрешений. Стоит отметить, что ситуация, когда орган государственного надзора является одновременно разрешительным органом, является сомнительной с позиции рационального распределения административной нагрузки и риска коррупционных проявлений.

Одним из мероприятий в рамках административной реформы являлось обсуждение проекта нового Закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако в данном проекте государственный контроль и государственный надзор также предлагалось рассматривать как равнозначные понятия.

В юридической науке одним из вариантов разграничения контроля и надзора является признание надзорных полномочий исключительной компетенцией органов прокуратуры. Все остальные органы власти предлагается называть контрольными¹². Несмотря на внешне радикальный характер данной меры, попытка переименования функций не позволит разграничить их на практике и не способствует оптимизации государственного управления.

Высказывается мнение, что отличием надзорной деятельности является ее регламентация законодательными актами, в то время как контрольные полномочия могут определяться подзаконными актами¹³. Однако контроль подразумевает вмешательство в оперативную деятельность хозяйствующего субъекта и принятие широкого перечня мер государственного реагирования, в связи с чем исключение данной деятельности из сферы законодательного регулирования представляется недопустимым.

Обращаясь к существующим нормативным определениям государственного контроля (надзора), следует обратить внимание, что подконтрольными (поднадзорными) объектами выступают не только органы публичной власти и их должностные лица, но и частноправовые субъекты — юридические лица и граждане. Поэтому способом разграничения контроля и надзора может выступать минимизация государственного контроля в отношении частноправового сектора и возложение данной функции на субъектов рынка, аккредитованных в органах власти. Однако стоит согласиться с А.В. Мартыновым, что буквальное воплощение в жизнь указанной меры повлечет создание негосударственных контрольных органов, действующих параллельно с государственными надзорными органами¹⁴. Подобная попытка разграничения контроля и надзора вызовет прямо противоположное следствие — смешение и дублирование управленческих функций.

⁷ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений : сборник статей. М., 2001. С. 41–44.

⁸ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. 2-е изд. Саратов, 2003. С. 242–243.

⁹ См.: Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. С. 180.

¹⁰ См.: Козлов Ю.М. Административное право : учебник. М., 1999. С. 209–211.

¹¹ См.: Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 22.

¹² См.: Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2018. № 4. С. 7.

¹³ См.: Нетесова М. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении // Власть. 2007. № 2. С. 100.

¹⁴ См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование. М., 2010. С. 43.

В связи с этим следует предложить иной способ разграничения государственного контроля и государственного надзора, который отвечает одной из главных задач административной реформы, а именно сокращению административной нагрузки на хозяйствующие субъекты, что будет способствовать повышению эффективности функционирования национальной экономики.

Определяя государственный надзор соответствием его доктринальной дефиниции как проверку соблюдения законности организационно неподчиненными субъектами, следует рассматривать в качестве надзорного мероприятия осуществление проверки (проверочного мероприятия), порядок проведения которого закрепляется законами и административными регламентами государственных надзорных органов. Под надзором следует понимать также иные формы деятельности, связанные с наблюдением за функционированием объекта и изданием актов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности. При этом стоит признать обоснованной и отвечающей целям реформы инициативу по замещению проверок соблюдения требований законодательства иными инструментами, например, выездным обследованием, контрольной закупкой, мониторинговой закупкой; инспекционным визитом, рейдом¹⁵. Такие меры следует определять как «проверочные мероприятия», которые, в отличие от закрепленного в законодательстве инструмента проверок, связаны с меньшими издержками для поднадзорного субъекта.

Принимая во внимание внутриорганизационный характер контрольных полномочий, государственный контроль необходимо сосредоточить сугубо в рамках аппарата государственных органов. Вместе с тем следует подчеркнуть, что указанный шаг не должен означать возложение функции контроля за частноправовым сектором на негосударственные контролирующие организации. Основное внимание следует сосредоточить на внедрении в практику инструментов внутрифирменного контроля, способствующих предупреждению нарушений законодательства без активного вмешательства государственных органов. В качестве таких инструментов могут рассматриваться как уже имеющиеся, например, финансовый контроль с его опытом взаимодействия организаций и органов власти, процедурами обмена информацией, так и разработанные в зарубежной практике. Одним из примеров может служить так называемый «антимонопольный комплаенс», существующий в Германии¹⁶ и США¹⁷ и подразумевающий организацию базирующейся на внутренних актах системы предупреждения

нарушений законодательства о пресечении недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности. Роль государства заключается в установлении общих принципов функционирования системы и наложении наказаний лишь в случае, если ее реализация в деятельности конкретного субъекта не способствовала предотвращению нарушения. Аналогичная система может не только внедряться в антимонопольной сфере, но и способствовать профилактике коррупционных проявлений.

Предложенные изменения позволят реализовать функции государственного контроля и надзора на новых правовых началах, гарантирующих эффективность и прозрачность механизма государственного управления.

Литература

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под редакцией А.Ю. Соколова. Москва : Норма: Инфра-М, 2018. 352 с.
2. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Москва : Зерцало-М, 2001. 608 с.
3. Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения / К.О. Анисимова // Научный вестник Крыма. 2018. № 4. С. 1–8.
4. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации : диссертация кандидата юридических наук / Л.А. Галанина. Москва, 2001. 184 с.
5. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. Москва : Юридическая литература, 1987. 176 с.
6. Козлов Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. Москва : Юристъ, 1999. 320 с.
7. Конин Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. 4-е изд. Москва : Юрайт, 2017. 402 с.
8. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций / Н.М. Конин. Москва : Юристъ, 2004. 559 с.
9. Манохин В.М. Российское административное право : учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. 2-е изд. Саратов : Изд-во СГАП, 2003. 496 с.
10. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование / А.В. Мартынов. Москва : Юнити-Дана, 2010. 183 с.
11. Нетесова М. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М. Нетесова // Власть. 2007. № 2. С. 97–101.
12. Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР / Н.Г. Салищева. Москва : Наука, 1970. 332 с.
13. Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами / М.С. Студеникина // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений : сборник статей / ответственный редактор И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. Москва : МЗ-Пресс, 2001. С. 41–44.

¹⁵ См.: В рамках реформы контрольно-надзорной деятельности планируется перейти к ее осуществлению на основе управления рисками причинения вреда охраняемым ценностям // URL: <http://www.garant.ru/news/1274856/#ixzz64Q4rKWzb> (дата обращения: 05.11.2019).

¹⁶ См.: Compliance: Wie können Unternehmen Kartellverstöße vermeiden? // URL: https://www.bundeskartellamt.de/DE/Kartellverbot/kartellverbot_node.html;jsessionid=122E3CF57278FE5C59881341F0870D93.2_cid371#doc3591504bodyText6 (дата обращения: 05.11.2019).

¹⁷ См.: U.S. Department of Justice. Antitrust Division. Evaluation of Corporate Compliance Programs in Criminal Antitrust Investigations // URL: <https://www.justice.gov/atr/page/file/1182001/download> (дата обращения: 05.11.2019).

О некоторых вопросах государственного регулирования перевозок транспортом общего пользования

Тихонов Константин Алексеевич,
старший преподаватель кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
E-mail: Shtirlec2201@yandex.ru

Статья посвящена исследованию правового регулирования регулярных перевозок на федеральном и региональном уровнях. Актуальность статьи обусловлена проведением в Российской Федерации реформы наземного городского и междугородного пассажирского транспорта, подразумевающей оптимизацию законодательства и унификацию требований к уполномоченным органам и перевозчикам. Выявлены пробелы законодательного регулирования, вызывающие риск ненадлежащего качества оказания транспортных услуг населению.

Ключевые слова: транспортное обслуживание населения, регулирование, контрактная система, реестр маршрутов.

On Some Issues of State Regulation of Public Transportation

Tikhonov Konstantin A.
Senior Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
PhD (Law)

The article is dedicated to the research of legal regulation of the regular transporting both at the federal and at the regional levels. The actuality of the article is determined by the Russian reform of land city and intercity transport, which is focused at the optimization of legislation and unification of requirements to authorized agencies and transporters. Author has found the problems of legal regulation, which are making the risk of inadequate quality of transporting services to the people.

Keywords: public transport service; regulation; contract system, routes registry.

Вопрос надлежащего урегулирования сферы транспорта общего пользования никогда не утрачивает актуальности и в рамках Саратовского региона, и в рамках нашего государства в целом. Надлежащее удовлетворение транспортных потребностей граждан является значимым не только в рамках дальних поездок (межмуниципальные и межрегиональные перевозки), но и применительно к повседневным разездам (муниципальные перевозки).

Однако в российской юриспруденции до недавнего времени отсутствовали существенные меры государственного воздействия на сферу регулярных перевозок, что не могло не повлечь неблагоприятную обстановку в сфере пассажирского транспорта, в частности, в Саратове и Саратовской области.

Термин «государственное воздействие» представляется наиболее емким в рамках настоящей статьи, под которым можно понимать деятельность всех ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной. В то время как, например, термин «управление» близок к исполнительной власти. Данной позиции придерживается Н.М. Конин, считающий управление деятельностью исполнительной власти, «которая осуществляется посред-

ством осуществления многочисленных и разнообразных управленческих действий и процедур»¹.

На определенный момент имел место значительный уклон в сторону регулирования исследуемой сферы отношений органами исполнительной власти, причиной чему в том числе служит разграничение предметов ведения, установленное Конституцией Российской Федерации², а также отсутствие полноценного акта федерального уровня.

Между тем в науке имеют место высказывания о комплексном характере отрасли регулярных перевозок, например в трудах В.А. Елизарова³, И.В. Спирина⁴. В силу этого являлось востребован-

¹ См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право России: учебник. М., 2019. С. 25.

² Так, Н.М. Конин, ссылаясь на статью 71 Конституции Российской Федерации, относит транспорт, пути сообщения и дорожное хозяйство к предмету ведения Российской Федерации, «а на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласно их конституциям, законам, уставам возлагается решение вопросов транспортного обслуживания населения». Таким образом, регулирование сферы транспортного обслуживания населения преимущественно осуществлялось и осуществляется региональными органами исполнительной власти. См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Указ. соч. С. 236.

³ См.: Елизаров В.А. Транспортное право. М., 2011. С. 8.

⁴ См.: Спирин И.В. Автотранспортное право. М., 2005. С. 10.

ным принятие комплексного, кодифицирующего нормативного акта, регулирующего сферу регулярных перевозок автомобильным транспортом, по образцу Воздушного кодекса РФ, Кодекса торгового мореплавания РФ, Кодекса внутреннего водного транспорта РФ.

Принятый 8 ноября 2007 года Федеральный закон № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее — Устав автомобильного транспорта), как справедливо считают В.А. Микрюков и Г.А. Микрюкова, с ролью комплексного законодательного акта не справился, поскольку преимущественно сосредоточился «на взаимоотношениях «пассажир — перевозчик», в то время как многие вопросы организации деятельности перевозчиков, функционирования транспортной инфраструктуры на соответствующих территориях, т.е. отношения «государственный (муниципальный) орган — перевозчик», «перевозчик — владелец транспортной инфраструктуры» выпали из поля зрения законодателя»⁵.

По мнению С.Н. Братановского и А.В. Лисицкой, назначение Устава автомобильного транспорта состоит в развитии положений Гражданского кодекса РФ о договоре перевозки. Следует согласиться с мнением ученых о том, что Устав автомобильного транспорта носит цивилистический, диспозитивный характер, что является малооправданным с точки зрения административно-правового регулирования транспортной сферы⁶.

В 2009 году перечень нормативных актов в рассматриваемой сфере отношений был пополнен постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 года № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (далее — Правила перевозок).

Правила перевозок установили порядок организации различных видов перевозок пассажиров и багажа, в том числе требования к перевозчикам, фрахтовщикам и владельцам объектов транспортной инфраструктуры, условия таких перевозок, а также условия предоставления транспортных средств для таких перевозок.

По причине того, что принятые в соответствии с Уставом автомобильного транспорта Правила перевозок регламентируют только процедурные моменты, вводят некоторые типовые формы и т.п. Таким образом, оба указанных акта не решают более глобальный вопрос, касающийся наземного транспорта общего пользования, — порядок организации регулярных перевозок.

Аналогичной позиции придерживаются Т.А. Бирюкова и Д.Ю. Богатырев, считая, что Устав

автомобильного транспорта и правила перевозок «не охватывают всего спектра отношений, возникающих в сфере оказания услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»⁷.

Поэтому государственное воздействие в сфере организации перевозок транспортом общего пользования осуществлялось в основном на региональном уровне нормативными актами органов законодательной и исполнительной власти, к которым относятся Закон Саратовской области от 20 октября 1999 года № 52-ЗСО «О транспорте»⁸ (далее — Закон 52-ЗСО), ряд постановлений Правительства Саратовской области⁹ и приказов Министерства транспорта и дорожного хозяйства Саратовской области.

При этом большую часть региональных актов Саратовской области, принятых до 2016 года, также следует охарактеризовать как «точечные», то есть регулирующие отдельные аспекты организации регулярных перевозок. 52-ЗСО являлся единственным нормативным актом, установившим общий порядок организации перевозок, осуществляемых транспортом общего пользования по городским, пригородным и междугородным маршрутам, однако все указанные аспекты были урегулированы в одной статье закона (в то время как сам закон состоял из четырех статей).

Не вызывает сомнения утверждение о том, что специфику транспортной отрасли проблематично урегулировать одной статьей. В связи с этим вопрос комплексного воздействия на организацию транспортного обслуживания оставался актуальным до 2015 года.

Следует отметить, что в рассматриваемый период регулирование сферы регулярных перевозок носило комплексный характер и на настоящий момент значение видов законодательного и исполнительного регулирования транспортной отрасли было практически равнозначно. Этим обусловлено предпочтительное использование термина «воздействие», «регулирование» вместо термина «управление».

⁷ Бирюкова Т.А., Богатырев Д.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по главам) // СПС «Кодекс».

⁸ Саратовские вести. 2000. 24 января. № 2 (2). На настоящий момент указанный закон утратил силу на основании Закона Саратовской области от 7 марта 2006 года № 22-ЗСО.

⁹ Например, Постановление Правительства Саратовской области от 7 апреля 2009 года № 122-П «О социальных месячных и социальных разовых проездных билетах и возмещении перевозчикам выпадающих доходов от осуществления перевозок льготных категорий граждан» // Саратовская областная газета. 2009. 14 апреля. № 61 (2309); Постановление Правительства Саратовской области от 9 февраля 2015 года № 45-П «О предоставлении из областного бюджета субсидий на возмещение выпадающих доходов, возникающих от организации пассажирских перевозок отдельных категорий граждан организациями транспортного комплекса» // Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии». URL: www.g-64.ru, 11.09.2015.

⁵ См.: Микрюков В.А., Микрюкова Г.А. Новый Закон об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом // Законодательство и экономика. 2016. № 3. С. 39–44.

⁶ См.: Братановский С.Н., Лисицкая А.В. Административно-правовая организация системы государственного управления автомобильным транспортом в России // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 1010–1018.

Принятие Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон 220-ФЗ) считается важным шагом в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений и знаменует собой начало новой стадии развития пассажирских перевозок.

Закон 220-ФЗ закрепляет основные принципы организации работы перевозчиков. По маршрутам регулярных перевозок с регулируемыми тарифами перевозчики получают право оказания услуг (выполнения работ) на основе государственных контрактов, заключаемых в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В случае осуществления регулярных перевозок с нерегулируемыми тарифами основанием являются свидетельства и карты маршрутов, выдаваемые на срок не менее пяти лет, победителям конкурсов, процедура которых регламентирована с учетом регионального законодательства. Так, например, во исполнение Закона 220-ФЗ администрацией муниципального образования «Город Саратов» в постановлении от 31 января 2019 года № 90¹⁰ установлены требования к перевозчикам, осуществляющим регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам на территории города Саратова.

Одним из важных нововведений Закона 220-ФЗ, на которое обращают внимание В.А. Микрюков и Г.А. Микрюкова, является «обязательность ведения уполномоченными государственными и муниципальными органами реестров маршрутов регулярных перевозок»¹¹. Указанная мера призвана обеспечить унификацию данных о действующей маршрутной сети и их консолидацию в едином акте. В частности, на территории Саратовской области данную функцию осуществляет Министерство транспорта и дорожного хозяйства Саратовской области, размещая актуальный реестр маршрутов на официальном портале¹².

Кроме того, Саратовской областной Думой был принят Закон Саратовской области от 23 марта 2016 года № 31-ЗСО «Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Саратовской области»¹³, который, несмотря на большой по

сравнению с Законом 52-ЗСО объем, по большей части дублирует положения Закона 220-ФЗ.

Поэтому на муниципальном и региональном уровнях (Саратов и Саратовская область) предлагается систематизация действующих норм, через которые реализовано воздействие на правоотношения в сфере регулярных перевозок, путем объединения в комплексные правовые акты¹⁴.

Изложенное свидетельствует о том, что текущий этап развития регулирования сферы регулярных перевозок характеризуется восполнением правовых пробелов как на федеральном, так и на региональном (на примере Саратовской области) уровнях. Между тем имеется ряд проблемных аспектов, например, противодействие нелегальным перевозчикам, требующее особого контроля со стороны уполномоченных федеральных и региональных органов и дальнейшей правовой проработки.

Литература

1. Бирюкова Т.А. Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по главам) / Т.А. Бирюкова, Д.Ю. Богатырев ; редактор С.Ю. Морозов. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2016. 60 с.

2. Братановский С.Н. Административно-правовая организация системы государственного управления автомобильным транспортом в России / С.Н. Братановский, А.В. Лисицкая // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 1010–1018.

3. Елизаров В.А. Транспортное право / В.А. Елизаров. Москва : Книжный мир, 2011. 816 с.

4. Конин Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 431 с.

5. Микрюков В.А. Новый Закон об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом / В.А. Микрюков, Г.А. Микрюкова // Законодательство и экономика. 2016. № 3. С. 39–44.

6. Спирин И.В. Автотранспортное право : учебник для студентов / И.В. Спирин. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Академия, 2006. 295 с.

¹⁰ Саратовская панорама — спецвыпуск. 2019. 1 февраля. № 12/1.

¹¹ См.: Микрюков В.А., Микрюкова Г.А. Указ. соч.

¹² URL: <http://www.transport.saratov.gov.ru/transport/> (дата обращения: 17.12.2019).

¹³ Собрание законодательства Саратовской области. 2016. № 4; 2018. № 6.

¹⁴ В качестве примера можно привести постановление Правительства Москвы от 31 октября 2014 года № 643-ПП «Об организации транспортного обслуживания населения в городе Москве», в котором, помимо вопросов проведения конкурсов на обслуживание маршрутов по нерегулируемым тарифам, содержатся правила ведения реестра маршрутов, правила организации транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах и др. // Официальный сайт Мэра и Правительства Москвы. URL: www.mos.ru, 31.10.2014; 30.07.2018.

К вопросу о безопасности детского туризма и дифференциации административных наказаний за нарушение санитарно-эпидемиологических требований при его осуществлении

Захарова Елена Петровна,

преподаватель кафедры административного и муниципального права

Саратовской государственной юридической академии

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: E_Zacharova2410@mail.ru

В рамках статьи освещены вопросы безопасности детского туризма в контексте действующих санитарно-эпидемиологических нормативов отдыха и размещения детей, а также привлечения виновных к административной ответственности вследствие их нарушения. Цель статьи заключается в анализе административной ответственности в сфере детско-юношеского туризма на современном этапе развития права нашей страны, а также выявление пробелов административно-правового регулирования данной сферы.

Ключевые слова: детский туризм, санитарно-эпидемиологические требования, административная ответственность, дифференциация наказания.

On Child Tourism Security and Differentiation of Administrative Punishments for Violation of Sanitary and Epidemiological Requirements for Child Tourism

Zakharova Elena P.

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

In the framework of this article, the issues of the safety of children's tourism in the context of the existing sanitary and epidemiological standards for rest and accommodation of children, as well as bringing the perpetrators to administrative responsibility due to their violation. The purpose of the article is to analyze administrative responsibility in the field of youth tourism at the present stage of development of the law of our country, as well as to identify gaps in the administrative and legal regulation of this sphere.

Keywords: children's tourism, sanitary and epidemiological requirements, administrative responsibility, differentiation of punishment.

Юбилею Николая Михайловича Конины, автору многочисленных учебников, монографий и научных статей, посвящается данная работа.

Круг научных интересов профессора Н.М. Конины весьма разнообразен и включает в себя исследование различных аспектов публичного права и государственного управления: от построения основ категориального аппарата до изучения точечных проблем отдельных институтов, отраслей и сфер административно-правового регулирования. Не обошли вниманием автора и проблемные вопросы обеспечения безопасности в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого на отдых, достойную жизнь и свободное развитие человека независимо от возраста и социального положения. Отражение данной дефиниции закреплено в статье 12 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», согласно которой каждый ребенок имеет право на отдых и оздоровление¹. В этой связи государством ре-

ализуется политика, направленная на организацию безопасного отдыха и оздоровления детей на территории нашей страны. Принцип безопасного осуществления туристской деятельности выступает важнейшим принципом в системе административно-правового регулирования туристских правоотношений, который включает в себя комплекс мер организационного, экономического и политического характера, создающих состояние защищенности при совершении путешествий². Е.Л. Писаревский небезосновательно называет именно право на личную безопасность туриста как имеющее особое значение для правового регулирования туристской деятельности. При этом личная безопасность выражается в отсутствии недопустимого риска в процессе оказания туристских услуг ненадлежащего качества, связанных с причинением вреда либо угрозой такового³.

¹ См.: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802; 2019. № 42 (ч. 2). Ст. 5801.

² См.: Захарова Е.П. Принципы в системе административно-правового регулирования туристской деятельности // Публичная власть: реальность и перспективы : материалы III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международная научно-практическая конференция) : сб. науч. тр. Саратов, 2017. С. 134–135.

³ См.: Писаревский Е.Л. Правовое обеспечение личной безопасности туристов // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 15.

Дефиниция «туризм детский» нашла свое отражение в действующем законодательстве сравнительно недавно, когда в 2016 году ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» определил это понятие как туризм организованной группы несовершеннолетних туристов, осуществляемый в сопровождении руководителя, который исполняет обязанности их законного представителя.

Основными задачами государственного регулирования детского и молодежного туризма являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства в данной сфере, обеспечение организаций профессиональными кадрами, развитие необходимой инфраструктуры и другие.

В последние годы государство уделяет особое внимание вопросам развития детского и молодежного туризма (в том числе туризма для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья) в контексте обеспечения их безопасности при организации путешествий, отдыха и оздоровления. В частности, в октябре 2019 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей». Данный закон вводит дополнительные требования в отношении организаций, осуществляющих деятельность в сфере отдыха и оздоровления детей, в том числе детских лагерей, в целях обеспечения достаточного уровня безопасности и надлежащих условий пребывания детей в подобных учреждениях. Значимым нововведением выступает обязанность не только юридических лиц, но и индивидуальных предпринимателей представлять сведения о себе в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ для включения их в специальный реестр организаций отдыха и оздоровления детей. В реестре должны содержаться сведения об условиях проживания детей, проведении их досуга, а также информация о необходимой документации (в том числе санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии деятельности указанным требованиям, лицензия на медицинскую деятельность, лицензия на осуществление образовательной деятельности — при необходимости и др.). Соответственно, организации, не включенные в реестр или исключенные из него, не смогут оказывать услуги по организации отдыха и оздоровления. Вместе с тем изменения коснутся и Кодекса РФ об административных правонарушениях, которым устанавливается административная ответственность в отношении организаций, нарушающих установленные требования.

Однако в контексте данной статьи речь пойдет об обеспечении безопасности с позиций привлечения виновных к административной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических требований при организации и осуществлении детского туризма. Важно отметить, что административно-правовое обеспечение безопасности выражается в слаженной и работоспособной деятельности органов государственной власти, направ-

ленной на защиту и охрану граждан от тех или иных угроз⁴.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением организациями отдыха и оздоровления детей установленных требований, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и его территориальные представительства. В рамках реализации своих полномочий Роспотребнадзором проводятся плановые и внеплановые проверки соблюдения требований организации питания детей, санитарного режима на пищеблоках, условий размещения детей и материально-технического оборудования в местах размещения.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в организациях отдыха и оздоровления детей должны осуществляться необходимые меры по профилактике заболеваний, сохранению и укреплению здоровья детей и подростков, а также меры по организации их питания.

Использование любых технических, аудиовизуальных и других средств, учебной мебели, учебной и иной издательской продукции допускается только при условии их полного соответствия установленным требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства.

С категорией санитарно-эпидемиологического надзора Н.М. Конин связывает государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование, главной целью которого является разработка и утверждение требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека и среды его обитания⁵.

Так, основное значение в регулировании данной сферы имеют «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы лагерей труда и отдыха для подростков»⁶, а также «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей»⁷.

В настоящее время за нарушение указанных правил и нормативов установлена административная и уголовная ответственность. По уголовному законодательству лицо будет подвергнуто санкции в случае, если нарушение санитарно-эпидемиологических

⁴ См.: Галицкая Н.В. Понятие и сущность административно-правового обеспечения безопасности в Российской Федерации // Вестник СГЮА. 2014. № 2 (97). С. 108.

⁵ См.: Конин Н.М. Административное право России : учебник. М., 2006. С. 318.

⁶ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2011 года № 22 (в ред. 22.03.2017 № 38) «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2842-11 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы лагерей труда и отдыха для подростков» // Российская газета. 2011. № 81.

⁷ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27 декабря 2013 года № 73 (в ред. от 22.03.2017 № 38) «Об утверждении СанПиН 2.4.4.3155-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей» // Российская газета. 2014. № 100.

правил повлекло по неосторожности массовое заболевание или отравление либо смерть человека.

Административная ответственность регламентирована статьей 6.7 КоАП РФ «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения». В указанной статье установлен единый вид и размер административного наказания за разного рода деяния, такие как нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления, нарушение требований к техническим, в том числе аудиовизуальным и иным средствам воспитания и обучения, а также к учебной мебели, учебникам и иной издательской продукции.

На наш взгляд, установление одного и того же административного наказания за данные правонарушения является необоснованным, поскольку предполагаемый вред, который может быть нанесен детям в связи с ними, не может рассматриваться как равный.

Так, в настоящее время установлены единые пределы ответственности, например, за расположение организации отдыха и оздоровления детей в промышленной зоне, за высадку на территории организации растений, дающих ядовитые плоды, а равно как и продолжительность утренней зарядки менее 15 минут и несоответствие толщины омета установленным величинам, что вызывает явное недоумение.

Несмотря на то что состав данного правонарушения является формальным, последствия, которые могут наступить в результате противоправного действия или бездействия, играют огромную роль. В данном случае необходима дифференциация наказания в зависимости от возможных последствий нарушения установленных санитарно-эпидемиологических требований, поскольку недифференцированный подход к ужесточению наказания может в целом негативно сказаться на развитии организованного детского отдыха в стране и попросту привести к закрытию туристских организаций (лагерей).

В этой связи целесообразным видится назначение административного наказания в виде предупреждения за такие нарушения санитарно-эпидемиологических требований, которые не влекут прямого вреда здоровью детей и подростков, совершенные впервые, тогда как такой вид административного наказания в санкции исследуемой статьи вовсе не предусмотрен. Например, за нарушение указанного выше требования о продолжительности физической нагрузки, совершенное впервые, цели административного наказания могут быть достигнуты путем назначения предупреждения.

К тому же, на наш взгляд, размер административного штрафа (по ч. 1 ст. 6.7 КоАП РФ он составляет от трех до семи тысяч для должностных лиц и от тридцати до семидесяти тысяч для юридических лиц) также должен дифференцироваться в зависимости от тяжести предполагаемых последствий указанных нарушений.

Вместе с тем необходимо увеличить размер штрафа за совершение отдельных правонарушений в данной сфере, создающие непосредственные угрозы

жизни и здоровью детей. Например, за нарушение требования об обязательном обеззараживании отходов класса «Б» (эпидемиологически опасные отходы) или за использование при приготовлении пищи детям просроченных, недоброкачественных продуктов или продуктов, поступающих в организацию отдыха и оздоровления детей без документов об их качестве и безопасности. Представляется, что установленный в настоящее время штраф за данного рода нарушения не представляет значимых экономических затрат как для должностных лиц, так и для самой организации, в то время как последствия могут причинить существенный вред здоровью детей.

Законодательно установлена норма, согласно которой деятельность организации может быть приостановлена в случае повторного совершения административного правонарушения. Однако, на наш взгляд, наказание в виде административного приостановления деятельности целесообразно применять и за впервые совершенное правонарушение в случае, если оно могло повлечь причинение существенного вреда здоровью несовершеннолетнего. Так, доступ детей в производственную зону организации может повлечь термические или электрические ожоги, а доступ в зону хранения дезинфицирующих средств — отравление химическими веществами.

Таким образом, под существенным вредом в указанных целях следует понимать причинение средней тяжести и тяжкого вреда здоровью человека. Поскольку, как ранее указывалось, состав данного правонарушения формальный, наступление последствий не является обязательным, достаточно наличие угрозы причинения такого вреда. Фактическое же его причинение будет квалифицироваться по соответствующим статьям КоАП РФ и УК РФ.

На основе вышеизложенного можно сделать выводы о том, что на современном этапе развития детского туризма существует потребность в совершенствовании действующей нормативно-правовой базы.

Прежде всего речь идет о формировании системы эффективного контроля за деятельностью туристских организаций, их соответствию законодательно установленным требованиям, своевременным выявлением и устранением допущенных нарушений, а также повышению эффективности взаимодействия контрольно-надзорных органов государства с организациями, осуществляющими услуги в сфере отдыха и оздоровления детей.

Кроме того, в целях повышения эффективности законодательства об административной ответственности и устранения выявленных противоречий необходимым видится внесение изменений в статью 6.7 КоАП РФ. Речь идет, во-первых, о дифференциации административных правонарушений по части первой анализируемой статьи в зависимости от тяжести возможных последствий, в частности, установление различных размеров административного штрафа; во-вторых, об установлении административного наказания в виде предупреждения за правонарушения, которые не могут повлечь причинение прямого вреда здоровью несовершеннолет-

них, совершенные впервые; в-третьих, о возможности назначения наказания в виде административного приостановления деятельности за впервые совершенные правонарушения, создающие потенциальные угрозы причинения существенного вреда жизни и здоровью несовершеннолетних туристов.

Литература

1. Галицкая Н.В. Понятие и сущность административно-правового обеспечения безопасности в Российской Федерации / Н.В. Галицкая // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 107–111.

2. Захарова Е.П. Принципы в системе административно-правового регулирования туристской де-

ятельности / Е.П. Захарова // Публичная власть: реальность и перспективы : материалы III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) : сборник научных статей / под редакцией А.Ю. Соколова. Саратов : ИП Коваль Юлия Владимировна, 2017. С. 132–135.

3. Конин Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин. Москва : Проспект, 2006. 448 с.

4. Писаревский Е.Л. Правовое обеспечение личной безопасности туристов / Е.Л. Писаревский // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 13–23.

Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении

Фесько Дмитрий Станиславович,
*партнер, председатель Наблюдательного совета
(Совета партнеров) Alliance Legal Consulting Group
125009, г. Москва, ул. Тверская, д. 16, стр. 1, офис А-501
E-mail: fds@al-cg.com*

Статья посвящена малоисследованным вопросам цифровизации государственного контроля (надзора). Автор рассматривает положительные стороны процессов информатизации и автоматизации контроля для участников контрольно-надзорных отношений. Исследовано в этой связи значение данных процессов для обеспечения прав граждан и организаций. Приводится положительный опыт цифрового контроля, накопленный по линии разных ведомств. Поднимаются некоторые проблемы, возникающие в связи с внедрением цифровых форм контроля.

Ключевые слова: государственный контроль, информатизация, автоматизация, цифровизация, гарантии прав граждан и организаций, контрольно-надзорные отношения, опыт цифрового контроля.

Digitization of Control as a Guarantee of Rights of Individuals and Legal Entities in Exercising Thereof

Fesko Dmitriy S.
*Partner
Chairman of the Supervisory Board (Board of Partners) of Alliance Legal Consulting Group*

The article covers the little-studied issues of digitalization of state control (supervision). The author considers the positive aspects of the processes of informatization and automation of control for the participants of control and supervisory relations. The importance of these processes for ensuring the rights of citizens and organizations is studied within this context. Positive experience of digital control accumulated by different departments is presented. Some problems arising in connection with the introduction of digital forms of control are raised.

Keywords: state control, informatization, automation, digitalization, guarantees of the rights of citizens and organizations, control and supervisory relations, digital control experience.

Задача формирования информационного общества, которая поставлена Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации¹, другими программными документами госу-

дарства² предполагает широкое применение новых информационных технологий. В их числе техноло-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного

общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 года № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

гии, основанные на преобразовании информации в цифровую форму. Онлайн-платформы, технологии искусственного интеллекта создают новое информационное пространство, которое позволяет решать целые классы задач на системной основе.

Процессы цифровизации сегодня охватывают различные сегменты жизни общества — производство, экономику, управление, право, социальную сферу, науку, образование, коммуникации, отдельные личности.

Безусловно, применение цифровых инструментов (в первую очередь удаленных, дистанционных) востребовано в работе государственных органов контроля (надзора), которые заинтересованы в получении своевременной, качественной и достоверной информации о деятельности подконтрольных (поднадзорных) объектов, среды их обитания. Они позволяют не только создавать различные электронные базы данных о состоянии и деятельности подконтрольных (поднадзорных) объектов (что также крайне важно, поскольку примерно 70 процентов любой проверки занимает изучение документов), но и анализировать их, а главное — предлагать варианты решений по итогам такого анализа. Тем самым удастся вывести контрольную деятельность на качественно новый уровень. Данное обстоятельство отмечалось многими участниками совещания о внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, проведенного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 23 октября 2019 года³.

Цифровой контроль позволяет в онлайн-режиме осуществлять дистанционный мониторинг подконтрольных объектов, получать полную и объективную информацию о состоянии подконтрольных (поднадзорных) объектов и тем самым обеспечивать непрерывность контрольных мероприятий.

Цифровые формы взаимоотношений участников контрольно-надзорных отношений изменяют парадигму контроля, перенеся акцент с наказания на профилактику нарушения обязательных требований. Такая возможность появляется в связи с дистанционным мониторингом, когда всем участникам видны отклонения от обязательных требований, риски, возникающие в производственном и правоприменительном процессе.

Немаловажны и следующие обстоятельства: цифровые формы значительно дешевле по сравнению с бумажным обменом информации; сокращают время и расходы на содержание персонала контрольного аппарата. Подсчитано, например, что для проверки правильности налоговых расчетов компании, которая совершает 1 млн операций в день, налоговый инспектор должен проанализи-

ровать 10 млн документов в год⁴. Осуществить такую работу одному инспектору традиционными методами крайне затруднительно, а то и практически невозможно.

Сегодня бизнес должен содержать в штате организации немалое количество людей, которые собирают различную информацию, анализируют ее, заполняют статистические формы, пишут отчеты и занимаются другой справочной рутинной деятельностью. Нужен также штат работников, который занимается жалобами граждан, судебно-исковой работой. Дистанционные формы контроля во многом избавят бизнес от этих проблем и затрат. Повысится и качество оказываемых услуг.

В цифровом контроле не в последнюю очередь заинтересованы сами граждане и организации, в отношении которых осуществляются мониторинговые и проверочные мероприятия. Гарантирующая ценность цифрового контроля для них заключается в его достоинствах, в тех положительных изменениях, которые он вносит в контрольно-надзорную практику.

Электронно-цифровые формы упрощают взаимоотношения с контролирующими органами, делают их более открытыми и менее затратными. Происходит качественное снижение административной нагрузки на проверяемые организации. Исключение возможности контактов проверяющих и подконтрольных субъектов снижает коррупционные риски, сокращаются временные и материальные издержки.

За счет автоматизации и типологизации процедур контрольно-надзорные отношения становятся максимально понятными и прозрачными. Для проверяемых становится открытой деятельность самих контролеров. Они получают возможность видеть обязательные требования, регламентирующие их деятельность (и в этой связи исключается использование обязательных требований, не включенных в Единый реестр обязательных требований), постоянно знакомиться со своим объективным «цифровым профилем», на регулярной основе получать данные о рисках, возникающих в их деятельности и в технологических процессах, разрабатывать и принимать меры по устранению нарушений, не дожидаясь прихода контролеров. Тем самым повышается уровень доверия между субъектами и объектами контроля.

Правда, данное обстоятельство, на взгляд автора, не дает основания утверждать, что контрольно-надзорные отношения становятся горизонтальными и полностью партнерскими⁵.

⁴ Мишустин М. Цифровизация дает безграничные возможности для совершенствования налогового администрирования. URL: <http://worldtaxes.ru/mikhail-mishustin-tsifrovizatsiya-daet-vozmozhnosti-dlya-sovershenstvovaniya-nalogovogo-administrirovaniya/> (дата обращения: 07.12.2019).

⁵ См.: Майоров А.В., Еремеев С.Г., Волков А.М., Потапов А.Д. Цифровые технологии в управленческой деятельности: философско-антропологический и прикладной аспекты // Вестник Ленинградского университета им. А.С. Пушкина. 2019. № 1. С. 43.

³ Совещание о внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. 23 октября 2019 года. URL: <http://m.government.ru/news/38172/> (дата обращения: 10.10.2019).

Административно-правовая природа взаимоотношений в системе государственного контроля сохраняется. В рамках новых информационных отношений не исключается «живой» контроль: опросы, визуальный осмотр, обследования, изучение документов, показателей различных датчиков, записей в журналах событий и тому подобные действия, связанные с проверками.

Граждане и организации обязаны поставлять соответствующие данные в электронные хранилища и нести ответственность за невыполнение этой обязанности. При цифровом контроле в полной мере реализуются правосстановительная функция, и функция наказания, когда превенция не срабатывает. Право принимать властные решения по фактам нарушений обязательных требований и в интересах их предупреждения и устранения остается за контрольно-надзорными органами. И здесь о равенстве возможностей говорить вряд ли приходится.

Цифровые решения помогают минимизировать временные издержки бизнеса и граждан на проверки и другие мероприятия по контролю, которые занимают, как правило, много времени. Это особенно важно для тех областей, которые являются часто проверяемыми (например, уплата налогов). Эффект получают и те проверяемые, которые взаимодействуют с контрольными органами не так часто, но это взаимодействие отнимает много времени (например, строительный надзор).

В целом цифровизация создает дополнительные возможности для более полного обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля.

В настоящее время на федеральном уровне действует приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденная 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Она рассчитана до 2025 года, и в ней участвует 12 контрольно-надзорных органов. Паспорт этой программы предусматривает специальный раздел, посвященный автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

На основе электронного взаимодействия предполагается формирование единой информационной среды контрольно-надзорной деятельности, которая позволит оптимизировать нагрузку на контрольно-надзорные органы, значительно снизить административную нагрузку на субъекты проверок путем представления ими информации в контрольно-надзорные органы в автоматическом режиме, а также повсеместного внедрения проверочных листов. Интерактивное взаимодействие субъектов предпринимательства с органами контроля будет проходить через «Личный кабинет» на Едином портале государственных услуг.

6 мая 2019 года президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для

улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности утвержден федеральный проект «Цифровое государственное управление». Одним из его пунктов (1.41) предусмотрено создание, развитие и функционирование Платформы исполнения государственных функций, в том числе при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, включающей создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности.

В целях реализации названных документов на федеральном и региональном уровнях предпринимаются определенные меры по внедрению цифровых технологий на разных уровнях и по различным направлениям контрольно-надзорной деятельности.

Отметим, что электронные дистанционные способы контроля наиболее активно применяются в налоговой сфере. По данным руководителя налогового ведомства автоматизировано 100% услуг, оказываемых физическим лицам, и 90% вопросов юридических лиц. И эти масштабы впечатляют, если учесть, что налоговая служба обрабатывает информацию о 165,8 млн граждан России и других государств, 4,1 млн юридических лиц и 3,97 млн индивидуальных предпринимателей. При этом служба ежегодно автоматически администрирует 76 млн налоговых деклараций, 15 млрд счетов-фактур по НДС и информацию по 250 млн сделок по трансфертному ценообразованию⁶.

В целях обеспечения более надежного и прозрачного взаимодействия между налоговыми органами и плательщиками налогов разработана и функционирует система дистанционного налогового мониторинга. В нее на добровольной основе включено 44 крупнейших налогоплательщика, которые обеспечивают 12,25% налоговых поступлений в бюджет. К сожалению, дальнейшее развитие этой системы сдерживается по ряду объективных и субъективных причин. Критериями присоединения к налоговому мониторингу является оборот компании в 3 млрд и наличие активов на 3 млрд. Компания должна также уплатить 300 млн рублей налогов за предыдущий год. Сегодня этим критериям, по данным того же ведомства, соответствуют 1905 российских компаний, а 687 из них максимально готовы к такому переходу.

Большая работа по внедрению цифровых технологий проводится в Ростехнадзоре России. Здесь создана информационная система «Электронный инспектор», суть которой заключается в переводе всех бумажных сведений в личный кабинет, который будет у каждой поднадзорной организации. Программа в автоматическом режиме сравнивает с эталонами всю внесенную документацию и выдает информацию о возможных ошибках и нарушениях. Таким образом, эксплуатирующая организация

⁶ Мишустин М. Указ. соч.

фактически в постоянном режиме может осуществлять самопроверку и исправлять нарушения. В этом профилактическая ценность системы. В данном ведомстве проходит опытную эксплуатацию на предприятиях нефтегазовой, горно-металлургической, энергетической и угольной отраслей система дистанционного мониторинга технологических процессов. Данная система позволяет видеть в реальном времени не только текущую ситуацию на производстве, но и выдать прогноз о ее развитии, в том числе возникающие риски на отдельных участках производства⁷.

Интересный опыт автоматизированного информационного контроля имеется в органах Федерального казначейства. По его результатам составляются протоколы об административных правонарушениях по ряду статей КоАП РФ, субъектами правонарушений которых являются главные распорядители бюджетных средств. В этом ведомстве осуществляется централизация информации о контрольной работе и применение классификатора нарушений, что, в свою очередь, позволило унифицировать подходы к контрольной работе, значительно снизило трудозатраты контролеров по сравнению с выездным контрольным мероприятием и повысило бюджетную дисциплину в целом⁸.

Первый в стране пилотный проект цифрового мониторинга в сфере жилищного и строительного надзора запущен в Калининградской области. На семи объектах заказчиков в одном из районов Калининграда установлены датчики, которые фиксируют многочисленные характеристики состояния основных несущих конструкций зданий. Информация с датчиков доступна контролирующим органам и самим управляющим и строительным компаниям. В дальнейшем предполагается, что доступ к этим данным получат и жители домов. В перспективе система удаленного контроля может применяться также для контроля за экологической обстановкой, в сельском хозяйстве⁹.

Автоматизированные системы для целей контроля функционируют также по линии земельного контроля¹⁰, в сфере образования¹¹ и в других отраслях.

Сегодня во многих министерства и ведомствах, включая контрольно-надзорные ведомства, внедрены электронные формы подачи жалоб и ответов на них. Они позволяют упростить процедуру регистрации обращений граждан и должностных лиц, повышать исполнительскую дисциплину, своевременно обеспечивать рассмотрение заявлений и подготовку ответов на них заявителям.

Интересная инициатива внедряется на федеральном уровне. Правительством Российской Федерации совместно с Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов, Общероссийской общественной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей», Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия», Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» запущен цифровой проект для работы с жалобами предпринимателей на незаконные действия со стороны правоохранительных органов. Этот электронный ресурс предназначен для снижения административного давления на бизнес со стороны органов внутренних дел, следственных органов, таможенных органов и других правоохранительных органов, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Внедрение данной платформы будет содействовать развитию конструктивного диалога бизнеса и власти, формированию новых стандартов работы органов власти с обращениями предпринимателей на основе прозрачности деятельности правоохранительных органов по жалобам бизнеса, оперативному реагированию на них. Пользоваться новым цифровым сервисом может каждый предприниматель, открывший личный кабинет у оператора цифровой платформы. Таким оператором в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 июня 2019 года № 1197-р является автономная некоммерческая организация «Платформа для работы с обращениями предпринимателей», учрежденная разработчиками системы.

Удобство системы проявляется в том, что не нужно лично ходить в правоохранительные органы и заполнять соответствующие заявления. Оставить жалобу в личном кабинете — и цифровая платформа сама определит центральное ведомство, в которое она будет направлена. Если проблема не решена, то заявитель может сообщить об этом оператору через личный кабинет либо направить обращение в общероссийские деловые объединения, которые смогут дать свою оценку сложившейся ситуации. В пилотном режиме платформа будет тестироваться на одном ведомстве — МВД России. В перспективе к ней будут подключены ФСБ России, Генпрокуратура России, Следственный комитет России¹².

⁷ См. об этом: Совещание о внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. 23 октября 2019 года. URL: <http://m.government.ru/news/38172/> (дата обращения: 10.10.2019).

⁸ Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере. URL: <http://bujet.ru/article/376994.php> (дата обращения: 16.11.2019).

⁹ См.: В Калининградской области запущена первая в стране система удаленного мониторинга в сфере жилищного и строительного надзора. URL: <https://minkontrol.gov39.ru/news/5699/> (дата обращения: 14.11.2019).

¹⁰ Проект цифровизации земельного контроля будет рекомендован к внедрению в других регионах РФ. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proekt-cifrovizacii-zemelno-go-kontrolya-budet-rekomendovan-k-vnedreniyu-v-drugikh-regionakh-rf> (дата обращения: 14.11.2019).

¹¹ Цифровизация школ позволит автоматизировать контроль качества образования. URL: <https://tass.ru/nacionalnyye-proekty/6245722> (дата обращения: 14.11.2019)

¹² См.: Ясакова Е. Давление в норме. Жалобы предпринимателей на силовиков разберут с помощью новой платформы // Российская газета. 2019. 19 ноября. Федеральный выпуск ;

Однако приведенные выше примеры — это только начальный этап цифровизации контроля. В этой связи мы солидарны с теми учеными, которые полагают, что государственное управление (и контрольная деятельность, как его составная часть) требует разработки и реализации специальных проектов¹³.

Большие возможности на пути цифровизации контрольно-надзорной сферы открывает создание государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»¹⁴. Данная система (далее — ГИС) преследует цель обеспечения посредством использования информационно-коммуникационных технологий исполнения обязанностей, реализации прав и взаимодействия в электронной форме при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля должностными лицами органов.

ГИС обеспечивает автоматизацию ряда участков контрольно-надзорной практики: применение риск ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора); деятельность по оценке результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля; работу по систематизации и учету установленных законом требований при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля; информационное взаимодействие между органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, органами прокуратуры, иными государственными органами, а также организациями путем предоставления доступа к информации о деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащей государственному контролю (надзору) или муниципальному контролю, и об используемых ими производственных объектах; при планировании и проведении мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципальному контролю.

Участниками ГИС являются Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (оператор); специ-

ально определенные сотрудники федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору), высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления (координаторы); сотрудники, допущенные к работе с системой указанными контрольно-надзорными органами по специальному перечню (уполномоченные лица) и сотрудники контрольно-надзорных органов, обладающие полномочиями по организации или проведению мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю (пользователи).

Положительные стороны цифрового контроля очевидны. Они подтверждены практикой. Однако представляется, что цифровизация не решит все проблемы эффективности государственного контроля и гарантированно обеспечит права проверяемых. Основной функционал контрольных органов, как и основные способы защиты прав граждан и организаций, при осуществлении государственного контроля останутся. Сохранится и определяющая роль человека в новых информационных отношениях.

На пути цифровизации контроля, как и цифровизации общества в целом, предстоит решить много проблем. Как верно замечает В.Д. Зорькин, нужно «новое право, регулирующее отношения в контексте мира цифр и искусственного интеллекта»¹⁵.

Важно также отметить, что вызовы цифровой реальности диктуют необходимость внесения значимых изменений в содержание права, в формы и механизмы его действия. Здесь возникает много вопросов¹⁶.

Безусловно, цифровые подходы к организации контрольной деятельности должны получить закрепление в обновляемом законодательстве о контрольно-надзорной деятельности (в разрабатываемых законопроектах о государственном контроле и об обязательных требованиях).

В условиях удаленного доступа важно обеспечивать защиту гарантированных законодательством прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности, сохранить конфиденциальность ин-

В России заработал онлайн-сервис для жалоб бизнеса на давление силовиков. URL: https://www.rbc.ru/economics/19/11/2019/5dd3c0569a7947eeb2987a6b?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 20.11.2019).

¹³ См.: Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность: доклад к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апреля 2019 г. / Д.Ю. Двинских, Н.Е. Дмитриева, А.Б. Жулин [и др.]; под ред. Н.Е. Дмитриевой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 19–21.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 года № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

¹⁵ Зорькин В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. Столичный выпуск. 2008. 29 мая. № 115(7578). URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadach-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 15.11.2019).

¹⁶ См. об этом: Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2019. № 1. С. 6–16; Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102; Татаринова С.С. Цифровая экономика и право: новые вызовы — новые перспективы // Юридический вестник Самарского университета. 2017. Том 3. № 3. С. 62–66; Понкин И.В., Редькина А.И. Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 1. С. 91–109; Талапина Э.Л. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 5–17.

формации о проверяемой деятельности. В ином случае этой информацией могут воспользоваться недобросовестные конкуренты. Поэтому необходим поиск законодательного компромисса между возможностью доступа контрольно-надзорных органов к компьютерной информации граждан и организаций, необходимой для целей мониторинга, и правом граждан и организаций на обеспечение конфиденциальности такой информации.

Важно также, чтобы проверяемые лица имели доступ к данным о своей деятельности, которые получены с использованием цифровых технологий. Это нужно не только в целях превенции, но и для корректировки недостоверной информации.

Поэтому подготовка новых законодательных решений в условиях дистанционных технологий контроля определена Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым в качестве приоритета, особенно учитывая, что раньше такого механизма в законодательстве не было¹⁷.

Литература

1. Авдеева И.Л. Развитие цифровых технологий в экономике и управлении: российский и зарубежный опыт / И.Л. Авдеева, Т.А. Головина, Л.В. Парихина // Вопросы управления. 2017. № 6. С. 50–56.

2. Васильева Е.Г. Современные интерпретации концепции электронного государства (электронного правительства) / Е.Г. Васильева, Д.В. Кононенко // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2016. Т. 15. № 1 (30). С. 9–16.

3. Зорькин В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума / В.Д. Зорькин // Российская газета. 2019. 29 мая.

4. Конюкова О.Л. Роль цифровизации в государственном управлении / О.Л. Конюкова, С.А. Летунов // Global & regional research. 2019. Т. 1. № 1. С. 74–79.

5. Майоров А.В. Трансформация государственного и муниципального управления в современных условиях: запросы общества и влияние цифровизации / А.В. Майоров. URL: <http://eizr.ru/projects-and-researches/sistema-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya-v-usloviyakh-tsifrovizatsii-novye-podkhody-i-s/> (дата обращения: 07.11.2019).

6. Майоров А.В. Цифровые технологии в управленческой деятельности: философско-антропологический и прикладной аспекты / А.В. Майоров, С.Г. Еремеев, А.М. Волков, А.Д. Потапов // Вестник Ленинградского университета им. А.С. Пушкина. 2019. № 1. С. 34–47.

7. Понкин И.В. Искусственный интеллект с точки зрения права / И.В. Понкин, А.И. Редькина // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 1. С. 91–109.

8. Сидоренко Э.Л. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты / Э.Л. Сидоренко, И.Н. Барциц // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 93–114.

9. Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски / И.И. Смотрицкая // Этап: Экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 60–72.

10. Смотрицкая И.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления / И.И. Смотрицкая, С.И. Черных // Вестник института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 22–36.

11. Талапина Э.Л. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы / Э.Л. Талапина // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 5–17.

12. Татарина С.С. Цифровая экономика и право: новые вызовы — новые перспективы / С.С. Татарина // Юридический вестник Самарского университета. 2017. Т. 3. № 3. С. 62–66.

13. Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография / Л.К. Терещенко. Москва: НИЦ ИНФРА-М: ИЗиСП, 2013. 227 с.

14. Хабриева Т.Я. Право в условиях цифровой реальности / Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.

15. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2019. № 1. С. 6–16.

16. Халин В.Г. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски / В.Г. Халин, Г.В. Чернова // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 47–52.

17. Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность: доклад к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (г. Москва, 9–12 апреля 2019 г.): сборник научных статей / Д.Ю. Двинских, Н.Е. Дмитриева, А.Б. Жулин [и др.]; под редакцией Н.Е. Дмитриевой. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 19–21.

18. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, А.А. Ефремов [и др.]. Москва: Дело; РАНХиГС, 2019. 114 с.

19. Южаков В.Н. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении / В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, А.А. Ефремов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. Т. 5. № 3. С. 235–247.

¹⁷ См.: О внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. Совещание 23 октября 2019 года // URL: <http://m.government.ru/news/38172/> (дата обращения: 10.10.2019).

Основные черты права княжеского управления и суда в Древней Руси IX—X веков

Кононов Павел Иванович,
*судья Второго арбитражного апелляционного суда,
доктор юридических наук, профессор
610007, г. Киров, ул. Хлыновская, д. 7*

В статье рассматриваются основные черты сложившейся в Древнерусском государстве в IX—X веках системы княжеского права управления и суда, которая была основана на военной силе дружины, обеспечивавшей захват новых территорий, организацию внешней торговли, сбор с подвластного населения дани.

Ключевые слова: дружина, князь, княжеская власть, право, право управления, право суда.

The Main Legal Traits of Princely Administration and Trial in Ancient Rus from the IX to the X Century

Kononov Pavel I.
*Judge of the Second Commercial Court of Appeal
LL.D., Professor*

The article considers principal features of system princely law of management and court in Old Russia IX—X ages, found on military force of detachment, ensuring usurpation new territories, organization of foreign trade, collecting of tribute with subject population.

Keywords: detachment, prince, princely power, law, law of management, law of court.

Вопрос о том, какова была правовая основа владения на Руси первых князей династии Рюриковичей, какими правилами руководствовались они во взаимоотношениях с восточнославянским населением, в течение многих десятилетий находится в сфере внимания отечественных ученых-историков и историков права. Вместе с тем четкое и полное представление о правовой основе варяжской княжеской власти в начальный период истории Древнерусского государства (IX—X века) до настоящего времени не сформировалось. Это обусловлено прежде всего недостатком сведений о раннем княжеском праве управления и суда, которые по крупицам черпаются, как правило, из двух основных источников — Повести временных лет и сохранившихся в составе русских летописей текстов договоров Руси с Византией 907, 911, 944 годов.

В целях выявления общих начал княжеского права управления и суда на территории Древней Руси IX—X веков вновь обратимся к указанным источникам и трудам известных российских историков и историков-правоведов, посвященных исследуемой проблематике.

В рассматриваемую эпоху право на землях восточных славян в целом существовало только в форме неписаного обычного права, то есть сложившихся и действовавших в течение длительного периода времени родоплеменных обычаев, тесно связанных с языческими религиозными верованиями. Сами же эти обычаи хранились в памяти и правосознании людей, в их психическом представлении о том, как нужно поступать в тех или иных жизненных случаях. Вот как характеризовал обычное право М.Ф. Владимирский-Буданов: «Первоисточник права есть природа человека (физическая и моральная), подчиненная таким

же законам, как и природа органическая и неорганическая. Право на первой ступени является чувством (инстинктом); такова месть, защита детей родителями и обратно, таково первоначальное право владения (это имеет место в семейных и родовых союзах)... Все поступают одинаково не по силе подражания одному, а одновременно и повсюду, по силе действия одинакового чувства. На второй ступени право происходит сознанием (в союзах общинных и государственных), превращаясь из явлений природы в действия воли; то, что есть (факт), превращается в то, что должно быть (право)... сознанием освящаются те же самые нормы, которые были установлены природой, таким образом личная творческая деятельность в праве совершенно сливается с общественной... Обычное право выражается прежде всего в юридических действиях (фактах): однообразное повторение одних и тех же действий есть вернейший указатель для распознавания обычного права... Обычное право выражается также в символах (условных фактах, созданных именно для выражения правомерности явления), например, «посаженье князя на столе» означает законность приобретения им власти... Обычное право может быть выражено в словесных формулах (половицах)¹. Очевидно, в рамках обычного права в обществе восточных славян в доваряжский период его истории сложились и представления о правде и неправде, в том числе применительно к власти. Однако сведения об этих представлениях в древнейших исторических источниках отсутствуют.

¹ См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2005. С. 112–113.

С момента прихода в восточнославянские земли варяжских князей с дружинами обычное древнее славянское право противопоставляется новому княжескому, «княжому» праву, и они начинают сосуществовать параллельно, независимо друг от друга. На это указывали многие отечественные историки. Так, например, А.Е. Пресняков писал, что «народное обычное право имеет назначением охрану мира в недрах общественного союза... в укладе местной жизни... Князь стоит вне этого уклада местной жизни, вне обычно-правового союза. В своей среде князья создают свои отношения — семейно-правовые, договорные, фактически»². П.Б. Струве отмечал, что в тот период «существовало два права или, что то же для этой эпохи, два правосознания. Так как право не было фиксировано, то оно вообще существовало в форме правосознания, психологически сливавшего воедино притязания и норму. Одно право было княжеское. Другое было народное или вечевое... Варяжская княжеская власть строила властвование и свое управление, конечно, в известной мере не только вполне самостоятельно, но и особно. Это значило, что была общественная среда, особенно близкая к князьям, нарочито для них своя. Наверху это дружина князя и, шире, его двор. Внизу это те смерды, которые во все растущем количестве становились в непосредственные отношения к князю и как к государю, и как к господину... В этом смысле существовало особое «княжеское общество» и особое «княжеское право». ...Хотя князь и князья фактически и психологически имели рядом с собою и народ, «людь» в лице всех свободных людей, и аристократию в лице «лучших людей», в то же время князь и князья («княжье») были самостоятельным фактором в целом народной жизни»³.

Что же из себя представляло это княжеское, княжеское право управления и суда в IX–X веках?

Полагаем, что объективная основа княжеского права рассматриваемого исторического периода лежала в самой сущности той самой власти варяжских князей, с которой они пришли на земли восточных славян. Исходя же из места, существа и функций начальной варяжской княжеской власти ее право могло быть только правом силы, правом победителя над побежденным, но никак не правом справедливого властителя и судьи. Это право в целом может быть охарактеризовано как силовое княжеское право. Поскольку данное право было основано на военно-дружинно-даннической системе княжеской власти, назовем его условно *военно-дружинно-данническим княжеским правом*.

Такая правовая система княжеской власти являлась доминирующей до принятия христианства князем Владимиром в 988 году.

Выделим основные черты военно-дружинно-даннического княжеского права.

1. Право первых русских князей управлять и судить не имело никаких письменных источников, не

было предусмотрено ни в каких документах, а значит, и не было сформулировано в виде официально закрепленных правовых норм. Иными словами, оно было неписаное. Во всяком случае документы правового характера, например княжеские грамоты и уставы, не сохранились до наших дней и, более того, о них нет никаких сведений в летописных источниках. Следовательно, разумно предположить, что князья осуществляли свою власть в отношении населения восточнославянских земель при отсутствии каких-либо общих правил, непосредственно на основе собственного усмотрения путем дачи людям устных повелений, предъявления к ним устных требований. Единственными документально зафиксированными правовыми нормами рассматриваемого исторического периода являются правила, записанные в договорах Руси и Византии 911 и 944 годов. Однако положения этих договоров регулируют взаимоотношения русских людей и греков на территории Византии и не определяют правила княжеского управления и суда на территории Руси. Поэтому нормы указанных договоров не могли служить источником внутреннего княжеского права. По крайней мере, письменных доказательств этому не имеется.

2. По своему содержанию военно-дружинно-данническое княжеское право представляло собой просто властное усмотрение князей и их дружинников применительно к тем или иным жизненным случаям, основанное прежде всего на силе и силовом превосходстве последних над подконтрольным населением. Во взаимоотношениях с народом княжеской властью, помимо осознания силового превосходства, двигали также корыстный интерес и безмерная жажда наживы. В таком сочетании эти факторы определяли сущность внутреннего княжеского права и позволяли князьям, с одной стороны, держать в повиновении население, а с другой стороны, обогащаться за счет него.

Вот что по этому поводу писал Н.М. Карамзин: «Не имея твердых государственных законов, основанных на опыте веков, князья и подданные в нашем древнем отечестве часто действовали по внушению страстей, сила казалась справедливостию: иногда государь, могущественный усердием и мечами дружины, угнетал народ, иногда народ презирал волю государя слабого»⁴. М.А. Дьяконов так характеризовал начальное княжеское право Древней Руси: «Князья, как представители управления и суда, давали какие-либо распоряжения, что-либо устанавливали. На первых порах деятельность князей основывается на их могуществе. Как представитель преобладающей силы, князь, завоевывая волости, устанавливает условия подчинения и облагает побежденных даними»⁵. Н.И. Костомаров отмечал, что в рассматриваемый период русской истории царили «дикие противогосударственные свойства еще не установившегося общества, при которых люди не умеют согласить

² См.: Пресняков А.Е. Княжеское право в Древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. М.: Наука, 1993. С. 182.

³ См.: Струве П.Б. Экономическая история России. М.: Э, 2017. С. 75, 84.

⁴ См.: Карамзин Н.М. История Государства Российского. В XII т. В 3 кн. Кн. 1, т. I–IV. М.: Издательство «АСТ», 2004. С. 391.

⁵ См.: Дьяконов М.А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. СПб.: Наука, 2005. С. 43.

личные цели с общественными и легко можно расшевелить страсти надеждою на взаимный грабеж»⁶.

Примеры проявления силового княжеского права можно найти и на страницах ПВЛ.

Так, из содержания изложенных в повести текстов договоров Руси с Византией 911 и 944 годов видно, что в качестве одного из их условий на русского князя возлагалась обязанность по предотвращению со стороны русских, то есть пришедших с ним дружинников, бесчинств, причинения ими вреда на Греческой земле⁷. Характерно, что данное условие повторно было воспроизведено во втором договоре 944 года. Это обстоятельство свидетельствует о том, что русские военно-купеческие дружины, находясь на территории Византии, уже после заключения с ней первого мирного договора в нарушение его условий занимались грабежами, творили насилие в отношении греческого населения. Кроме того, примечателен также описанный в ПВЛ подход князя Святослава к заключению и исполнению мирного договора с Византией. Святослав говорит дружине: «Если не заключим мир с цесарем и узнает цесарь, что нас мало, то придут и осадят нас в городе. А Русская земля далеко, а печенеги нам враждебны, и кто нам поможет? Заключим же с цесарем мир: ведь они уже обязались платить нам дань — того с нас и хватит. Если же перестанут нам платить дань, то снова из Руси, собрав множество воинов, пойдем на Царьград»⁸. Таким образом, несмотря на заключение мирного договора с Византией, русский князь делает ставку на военную силу, которую готов применить в случае неисполнения греками своих обязательств по уплате дани. В этой связи возникает резонный вопрос: если княжеская власть вела себя таким образом в отношении другого государства, населения другой страны на ее территории при наличии с ней мирных договорных отношений, то каково было древнерусскому народу, который вообще находился в прямой властной зависимости от варяжских князей и их дружин? Ответ на этот вопрос представляется очевидным, а факты использования княжеской властью права сильного в отношении подвластного населения восточнославянских земель также находят свое подтверждение в летописных источниках. Речь идет, конечно же, о содержании в ПВЛ рассказе о походе князя Игоря в древлянскую землю за данью и последующей мести древлянам его жены княгини Ольги за убийство мужа. Все началось с того, что дружина пожаловалась князю Игорю на то, что они без оружия и без одежды, нагие, и предложила ему идти к древлянам за данью. «И послушал их Игорь — пошел к древлянам за данью и прибавил к прежней дани новую, и творили насилие над ними мужи его». После получения дани на обратном пути Игорь, «желая большего богатства», решил вернуться к древлянам с малой частью дружины и взять с

них еще дани. Древляне же, узнав об этом, возмущившись, вышли навстречу Игорю и убили его. Затем, как повествует летопись, древляне послали мужей своих в Киев к жене князя Игоря Ольге, которые сказали ей: «Мужа твоего мы убили, так как муж твой, как волк, расхищал и грабил, а наши князья хорошие, потому что берегут Дреговскую землю, — пойдешь за нашего князя за Мала». Ольга вступила с древлянами в переговоры, а на следующий день, заманив их в ловушку, зверски расправилась с ними. После этого Ольга с целью наказания древлян за убийство мужа организовала, по существу, карательную экспедицию в Дреговскую землю. При этом в ходе переговоров с древлянами, которые находились в осаде в Искоростене, Ольга заключила с ними мир, обещала не мстить более, не брать с них дань и уйти из их земли, однако вероломно нарушила эти обещания, жестоко расправилась с древлянским населением и возложила на него новую дань⁹.

Какие выводы применительно к характеристике княжеского права управления и суда можно сделать в результате анализа содержания приведенного отрывка текста ПВЛ?

Во-первых, исходя из того, что князь Игорь во время похода в Дреговскую землю прибавил к существующей уже дани, возложенной на древлян ранее, новую, а затем решил взять дань и сверх этой новой, можно сделать вывод о том, что размеры дани определялись произвольно, по усмотрению князей. Единственным двигателем княжеской власти при установлении размеров дани и ее взимании был корыстный интерес князя и его дружины. Соответственно, произвольным, лишенным каких бы то ни было ограничений являлось и само право князя на получение дани.

Во-вторых, произвол в вопросе определения размера дани с подвластного населения приводил к тому, что князья, движимые жадной наживой, пытались взимать ее без меры. Соответственно, их право на получение дани было несоразмерно возможностям населения по ее уплате. Не случайно древляне характеризовали князя Игоря как волка, который расхищал и грабил их землю, то есть в их представлении он был злым хищником. При этом Игорю они противопоставляют своих князей, которые в отличие от него добрые, хорошие и берегут Дреговскую землю.

В-третьих, реализация княжеского права на получение дани осуществлялась посредством использования силовых методов, путем физического принуждения людей, даже под угрозой их уничтожения, к уплате дани. При этом в целях приведения населения контролируемых территорий в покорность князья не гнушались и таким методом, как обман людей.

В-четвертых, для начального права княжеского управления характерно вольное отношение к заключаемым договорам, к взятым на себя по ним обязательствам, вероломное их нарушение при опоре на силу. Как видно из рассказа летописца о походе князей на древлян, если князь и заключал мирное соглашение с населением подвластной ему территории, то

⁶ См.: Костомаров Н.И. Собрание сочинений в 12-ти томах. Т. 1. Господство дома святого Владимира X–XVI столетия. М.: Книговик, 2010. С. 112.

⁷ См.: Библиотека литературы Древней Руси. Т. 1. XI–XII века. СПб.: Наука, 2016. Т. 1. С. 82–83, 98–99 (далее — БЛДР).

⁸ См.: БЛДР. Т. 1. С. 120–121.

⁹ См.: БЛДР. Т. 1. С. 105–109.

в дальнейшем сам первый мог его и нарушить. Это говорит о том, что, даже заключая формально мирный договор, князь не считал другую сторону договора равной ему и смотрел на нее с позиции силы, позволяя себе нарушать условия договора и самому определять судьбу его второго участника.

3. Как уже было отмечено выше, военно-дружинно-данническое княжеское право носило произвольный характер, то есть определялось самими князьями по своему усмотрению. Такой характер княжеского права, помимо сложившихся исторических условий, связанных с покорением первыми Рюриковичами новых земель, принуждением населения этих земель к подчинению, был обусловлен также и отсутствием в рассматриваемый период каких-либо нравственных и религиозных требований к поведению княжеской власти и угрозы наказания за нарушение таких требований. Первые варяжские князья не были связаны в своей завоевательной и внутригосударственной деятельности никакими ограничениями, они не считали неправильным, предосудительным насиловать и убивать людей, обманывать их, возлагать на них непомерные обязанности и одновременно нарушать мирные договоренности с ними. Как писал Б.А. Рыбаков, «обман, коварство, непревзойденная жестокость княгини Ольги, очевидно, не выходили из рамок морали того времени. Они не осуждаются, а, напротив, прославляются как свойства и преимущества высшего мудрого существа»¹⁰. У князей не было оснований опасаться вести себя подобным образом, поскольку, во-первых, такое поведение считалось для власти нормальным, естественным, во-вторых, они всегда опирались на военную силу, противопоставить которой подвластное население ничего не могло, а в-третьих, за свои деяния они не несли ни перед кем никакой ответственности. Ограничения княжескому властному произволу появятся на Руси лишь с принятием христианства, с возникновением христианской морали и с формированием у общества соответствующего правосознания, с появлением народной государственной власти в лице веча.

На основе вышеизложенного представляется возможным сформулировать следующие общие выводы по вопросу о сущности начального варяжско-военно-дружинно-даннического княжеского права управления.

1. Право княжеского управления было ориентировано прежде всего на достижение целей приобретения новых земель и новых богатств для князя и его дружины, носило ярко выраженный корыстный характер.

2. Право княжеского управления состояло в произвольном определении и последующем произвольном же изменении князем и его дружиной предъявляемых к населению восточнославянских земель притязаний (требований) имущественного и организационного характера, которые часто носили неразумный, несоответствующий реальным условиям

жизнедеятельности общества характер. Каких-либо установленных извне правовых, моральных или религиозных ограничителей властного произвола князя и его дружины в рассматриваемый период не существовало. Такие ограничители религиозно-морального характера появятся лишь с введением на Руси христианства.

3. Реализация права княжеского управления осуществлялась посредством использования таких методов, как прямое физическое насилие над людьми, силовое изъятие у них имущества, введение в заблуждение с целью извлечения последующей выгоды для князя и его дружины. В ходе осуществления управления князья, по сути, руководствовались низменными, однако приемлемыми в тот период мотивами корысти, удовлетворения своих собственных интересов за счет ущемления интересов других людей и общественных интересов, мести за нанесенные обиды.

4. В ходе реализации права управления в начальный период истории древнерусского государства князья еще практически не использовали договоры (соглашения) с населением об условиях княжения, взимания дани и т.п. Если же такие договоры иногда и заключались, то они не связывали княжескую власть в ее произволе. Если только князья чувствовали свою силу, свое превосходство над теми, с кем они договаривались, право силы перевешивало право доброй взаимной воли, и княжеская власть была готова нарушить взятые на себя обязательства и использовать силовым вариантом решения возникшего вопроса или конфликта.

Литература

1. Библиотека литературы Древней Руси. Т. 1. XI—XII века / под редакцией Д.С. Лихачева, Л.А. Дмитриева, Н.В. Поньрко. Санкт-Петербург : Наука, 2016. 542 с.
2. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский-Буданов. Москва : Территория будущего, 2005. 797 с.
3. Дьяконов М.А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси / М.А. Дьяконов. Санкт-Петербург : Наука, 2005. 383 с.
4. Карамзин Н.М. История Государства Российского. В 3 книгах : в 12 томах. Кн. 1, Т. 1—4. От древней Руси до правления великого князя Дмитрия Константиновича (1359—1362) / Н.М. Карамзин. Москва : АСТ, 2004. 668 с.
5. Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей : собрание сочинений. В 12 томах. Т. 1. Господство дома святого Владимира X—XVI столетия / Н.И. Костомаров. Москва : Книговек, 2010. 621 с.
6. Пресняков А.Е. Княжое право в Древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь / А.Е. Пресняков. Москва : Наука, 1993. 632 с.
7. Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII—XIII вв. Происхождение Руси и становление ее государственности / Б.А. Рыбаков. Москва : Академический проект, 2016. 632 с.
8. Струве П.Б. Экономическая история России / П.Б. Струве. Москва : Э, 2017. 569 с.

¹⁰ См.: Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII—XIII вв. Происхождение Руси и становление ее государственности. М. : Академический проект, 2016. С. 259.

Административный регламент как источник правового регулирования библиотечного дела в Российской Федерации

Аллахвердян Яна Олеговна,

аспирант кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы

Института государственной службы и управления

Российской академии народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации

119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

Статья посвящена проблематике применения административных регламентов при регулировании правоотношений, возникающих в библиотечном деле. Исследуются отношения, возникающие в результате предоставления библиотечных услуг населению.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, административный регламент, библиотечное дело, муниципалитет.

Administrative Policy as a Source of Legal Regulation of Librarianship in the Russian Federation

Allakhverdyan Yana O.

Postgraduate Student of the Department of Legal Support of State and Municipal Service

of the Institute of Public Administration and Civil Service

of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article is dedicated to issues of the application of administrative policies in the regulation of legal relations arising in librarianship. The author studies the relations arising as a result of the rendering of library services to the population.

Keywords: executive branch, state administration, administrative policy, librarianship, municipality.

Вопрос об административных регламентах как инструменте государственного и муниципального управления библиотечным делом приобретает особое звучание в современной России в контексте проводимой административной реформы. Программа преобразований ставит во главу угла оптимизацию деятельности органов исполнительной власти с целью повышения качества и доступности государственных услуг и повышения эффективности деятельности органов государственного управления. Такие приоритеты были обозначены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах¹. В дальнейшем Правительство РФ взяло курс на совершенствование процедур взаимодействия исполнительных органов государственной власти, их должностных лиц с гражданами и организациями, что нашло отражение в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы². В этом же го-

ду Правительство РФ приняло постановление, предусматривающее принятие регламентов двух типов: регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных функций и регламентов предоставления государственных услуг. По мнению В.Ф. Ломакиной, новый вектор в регламентации деятельности органов государственного управления был обусловлен особым вниманием со стороны государства к вопросам реализации органами исполнительной власти функций контроля и надзора, а также предоставления государственных услуг³. Сфера культуры, в частности библиотечное дело, по нашему мнению, также требовала регламентации предоставляемых услуг населению. Это обусловило появление административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг библиотечными учреждениями.

В рамках настоящей статьи будет осуществлен анализ административных регламентов в сфере библиотечного дела. Авторская гипотеза состоит в том, что появление данных правовых актов заметно оптимизировало процесс государственного и муниципального управления библиотечной сферой, упорядочив отношения, возникающие между поль-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

³ Ломакина В.Ф. Развитие института административных процедур (на примере формирования нормативной правовой базы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 5. С. 99.

зователями и учреждениями культуры, осуществляющими библиотечное и информационное обслуживание населения.

Осмысление места административных регламентов в регулировании правоотношений, возникающих в сфере библиотечного дела невозможно без понимания их правовой природы. Этому вопросу уделяется значительное внимание в российской юридической науке⁴.

И.Н. Барциц полагает, что административный регламент — это «подзаконный акт, в котором не могут быть установлены дополнительные полномочия федеральных органов исполнительной власти, не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ»⁵. По его мнению, «органы исполнительной власти при осуществлении своей деятельности должны подчиняться единым правилам, установленным законом»⁶.

В науке административного права регламент рассматривается как акт управления, содержанием которого является управленческая процедура. По мнению В.О. Буряги, «в этом смысле административный регламент представляет собой правовой акт, в котором детально закреплена последовательность реализации позитивной управленческой процедуры»⁷.

А.Ф. Ноздрачев, разделяя вышеприведенную точку зрения, определял административные регламенты как «административные акты, устанавливающие «процедурный порядок» в государственном управлении. С этой точки зрения их можно оценивать как административные акты обеспечивающего и вспомогательного характера»⁸. Он обращал внимание на несколько особенностей регламентов: во-первых, регулирование ими только отношений, возникающих в процессе практической правореализационной деятельности органов исполнительной власти; во-вторых, невозможность порождения ими новых правовых обязанностей и прав, за исключением правоотношений, урегулированных законом или административным актом в материальном смысле.

В правовой литературе можно встретить определение акта государственного управления как подзаконного волевого одностороннего «реше-

ния субъектов государственной власти в процессе осуществления исполнительной деятельности, изданные с соблюдением установленной процедуры и порождающие юридические последствия»⁹. С.Н. Братановский полагает, что административные регламенты становятся элементом новой системы нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих¹⁰.

В.Ф. Ломакина считает, что административные регламенты представляют собой правовое оформление процессуальных отношений в сфере управленческой деятельности органов исполнительной власти, направленных на разрешение индивидуальных дел по реализации законных прав и интересов граждан и различных организаций¹¹. Данный вид нормативных правовых актов объединяет процедурные или «технологические» нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов¹².

Отталкиваясь от общих научных подходов понимания сущности административного регламента, А.Ф. Ноздрачев предложил определение административного регламента предоставления государственной услуги. Под ним понимается «нормативный правовой акт органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, осуществляемых по запросу физического или юридического лица в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями федерального законодательства»¹³.

Научные подходы отечественных административистов во многом соответствуют дефиниции, предложенной законодателем¹⁴. Так, в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» административный регламент определялся как «нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»¹⁵. Исходя из данного определения, административные регламенты по предоставлению библиотечных услуг можно рассматривать как нормативные правовые акты, закрепляющие

⁴ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13; Федосеева Н.Н., Заклязминская А.Н. Административные регламенты: инструменты современного государственного управления и новый институт административного права // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 14–17.

⁵ Барциц И.Н. Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и чувство меры // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 128.

⁶ Барциц И.Н. Указ. соч. С. 133.

⁷ Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 24 с.

⁸ Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.

⁹ Братановский С.Н., Мамедов А.А. Административное право : учебник. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 229.

¹⁰ Братановский С.Н. Указ. соч. С. 234.

¹¹ Ломакина В.Ф. Указ. соч. С. 94.

¹² Братановский С.Н. Указ. соч. С. 17.

¹³ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 35.

¹⁴ Геннинг К.П. Понятие и сущность административного регламента // Вестник Омской юридической академии. 2012. № 2 (19). С. 15–19.

¹⁵ Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

порядок административной процедуры по предоставлению государственной (муниципальной) услуги по библиотечному, библиографическому и информационному обслуживанию населения. При этом порядок предоставления библиотечной услуги требует конкретизации.

В Федеральном законе № 210-ФЗ содержатся требования к структуре регламента, в которую должны входить: 1) общие положения; 2) стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; 3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения; 4) формы контроля за исполнением административного регламента; 5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу. Ведущим элементом в структуре регламента является стандарт предоставления государственной услуги, в который включено 14 обязательных положений, в частности, наименование государственной или муниципальной услуги; наименование органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу; результат предоставления государственной или муниципальной услуги; срок предоставления государственной или муниципальной услуги; правовые основания для предоставления государственной или муниципальной услуги. Законодатель предусмотрел также перечень оснований отказа предоставления услуги.

Таким образом, для правотворчества в направлении разработки административных регламентов в библиотечном деле были созданы соответствующие предпосылки. Прежде всего речь идет о регламентах федерального уровня.

Так, в 2012 году приказом по Министерству культуры РФ № 623 был утвержден Административный регламент по предоставлению Министерством культуры Российской Федерации государственных услуг по предоставлению библиографической информации из государственных библиотечных фондов и информации из государственных библиотечных фондов в части, не касающейся авторских прав¹⁶. Структура регламента отражает требования законодателя. Он включает пять разделов.

Во-первых, *общие положения*, к которым были отнесен предмет регулирования административного регламента; круг заявителей; порядок информирования о правилах предоставления государственной услуги.

¹⁶ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 22 июня 2012 года № 623 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Министерством культуры Российской Федерации государственных услуг по предоставлению библиографической информации из государственных библиотечных фондов и информации из государственных библиотечных фондов в части, не касающейся авторских прав» (зарегистрировано в Минюсте РФ 09.07.2012) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. 10 декабря. № 50.

Во-вторых, *стандарт предоставления государственных услуг*, в который были включены: наименование государственных услуг; наименование федерального органа исполнительной власти, предоставляющего государственную услугу; результаты предоставления государственной услуги; срок предоставления государственных услуг; перечень нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг; исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги; исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственных услуг; перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг; порядок, размер и основания взимания государственной пошлины или иной платы, взимаемой за предоставление государственной услуги; максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственных услуг; требования к помещениям, в которых предоставляются государственные услуги; показатели доступности и качества государственных услуг.

В-третьих, *состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме*.

В-четвертых, *формы контроля за предоставлением государственных услуг*, включающие порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением должностными лицами Минкультуры РФ положений Регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к предоставлению государственных услуг; порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества предоставления государственных услуг; ответственность должностных лиц Минкультуры РФ за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе предоставления государственных услуг; положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за предоставлением государственных услуг, в том числе со стороны граждан, общественных объединений.

В-пятых, *досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) Минкультуры РФ*, а также должностных лиц.

Данный регламент в качестве приложения сохранил блок-схему последовательности действий по предоставлению государственных услуг по предоставлению библиографической информации из государственных библиотечных фондов и информации из государственных библиотечных фондов в части, не касающейся авторских прав.

Другой регламент, утвержденный приказом по Министерству культуры РФ от 21 июля 2017 года

№ 1225, устанавливал порядок осуществления федеральным органом исполнительной власти государственной функции по осуществлению государственного контроля за состоянием Музейного фонда Российской Федерации и деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации, за соблюдением особого режима хранения и использования национального библиотечного фонда, за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, а также за сохранностью перемещенных культурных ценностей и их учетом¹⁷.

В июне 2016 года в Министерстве культуры РФ был разработан проект ведомственного приказа «Об утверждении Регламента оказания услуги «Библиотечное, библиографическое и информационное обслуживание пользователей библиотеки»¹⁸. Однако проект не получил практического воплощения, так как не был официально издан.

Регламентация предоставления библиотечных услуг в субъектах Российской Федерации исходила из требований регионального законодательства: в большинстве субъектов приняты законы о библиотечном обслуживании населения¹⁹. Положения федеральных и региональных нормативных правовых актов стали ориентиром для муниципалитетов. Рассмотрим несколько примеров.

Так, постановлением Администрации муниципального образования «Город Саратов» от 27 марта 2012 года № 424 был утвержден Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Библиотечное обслуживание населения»²⁰. Он содержит также пять разделов, исходя из требований Федерального закона № 210-ФЗ, при этом содержание его крайне минималистично. Более подробно предоставление муниципальной услуги «Библиотеч-

ное, библиографическое и информационное обслуживание населения» прописано в Административном регламенте, действующем на территории муниципального образования г. Алексин Тульской области²¹. В частности, тщательно определен предмет регулирования. В документе отмечается, что регламент разработан в целях повышения качества и доступности предоставления муниципальной услуги, устанавливает порядок, определяет сроки и последовательность административных процедур и административных действий сотрудников библиотек муниципального образования город Алексин, комитета по культуре, молодежной политике и спорту администрации муниципального образования город Алексин, должностных лиц при предоставлении муниципальной услуги. В данном регламенте также закреплены подробные требования к порядку информирования о предоставлении муниципальной услуги. Регламент содержит необходимые приложения, включая список библиотек и образец читательского формуляра.

Таким образом, на уровне муниципальных образований посредством принятия административных регламентов был определен порядок предоставления муниципальной услуги «Библиотечное обслуживание населения». Придерживаясь предписаний федерального законодательства, постановлений Правительства РФ, приказов Министерства культуры РФ органы местного самоуправления в целом справились с задачей урегулировать правоотношения в библиотечной сфере. В то же время особую актуальность приобретает мониторинг применения этих регламентов, позволяющий установить, насколько эффективны оказались данные акты управления в практическом применении.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что административные регламенты заняли особое место среди нормативных источников библиотечного дела. Их особенность состоит в том, что они регулируют предоставление государственной и муниципальной услуги по библиотечному обслуживанию населения, то есть обеспечивают реализацию прав и законных интересов личности, связанных с доступом к информации. По нашему мнению, появление данных правовых актов заметно оптимизировало процесс государственного и муниципального управления библиотечной сферой, упорядочив отношения, возникающие между пользователями и учреждениями культуры, осуществляющими библиотечное и информационное обслуживание населения.

Литература

1. Барциц И.Н. Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и чувство меры / И.Н. Барциц // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 128–134.

¹⁷ Приказ Минкультуры России от 21 июля 2017 года № 1225 (ред. от 29.11.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля за состоянием Музейного фонда Российской Федерации и деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации, за соблюдением особого режима хранения и использования национального библиотечного фонда, за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, а также за сохранностью перемещенных культурных ценностей и их учетом» (зарегистрировано в Минюсте России 21.08.2017 № 47863) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 21.08.2017.

¹⁸ СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56571218/#review> (дата обращения: 02.10.2019).

¹⁹ Закон г. Москвы от 23 сентября 2009 года № 36 (ред. от 14.12.2016) «О библиотечно-информационном обслуживании населения города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Постановление Администрации муниципального образования «Город Саратов» от 27 марта 2012 года № 424 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Библиотечное обслуживание населения» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/977105848> (дата обращения: 02.10.2019)

²¹ Постановление администрации муниципального образования г. Алексин Тульской области от 23 марта 2016 года № 520 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Библиотечное, библиографическое и информационное обслуживание населения» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Братановский С.Н. Административное право : учебник / С.Н. Братановский, А.А. Мамедов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 543 с.

3. Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации : автореферат диссертации кандидата юридических наук / В.О. Буряга. Москва, 2009. 24 с.

4. Геннинг К.П. Понятие и сущность административного регламента / К.П. Геннинг // Вестник Омской юридической академии. 2012. № 2 (19). С. 15–19.

5. Ломакина В.Ф. Развитие института административных процедур (на примере формирования нормативной правовой базы административных регламентов федеральных органов исполнительной

власти) / В.Ф. Ломакина // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 5. С. 93–101.

6. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.

7. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.

8. Федосеева Н.Н. Административные регламенты: инструменты современного государственного управления и новый институт административного права / Н.Н. Федосеева, А.Н. Заклязминская // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 14–17.

Мелкое хищение и кража. Исторический и современный аспекты отграничения административного правонарушения от преступления

Сергеев Алексей Сергеевич,

*адвокат Балтийской коллегии адвокатов имени Анатолия Собчака
197046, Санкт-Петербург, Каменноостровский проспект, д. 1-3А;
аспирант кафедры административного права Северо-Западного института управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
199178, г. Санкт-Петербург, В.О., Средний проспект, д. 57/43
E-mail: 3892866@mail.ru*

Проблема отграничения административных правонарушений от преступлений, несмотря на свое давнее возникновение, актуальна и по сей день. Согласно статистическим сведениям, предоставляемым Министерством внутренних дел РФ, кража является самым часто совершаемым преступлением в Российской Федерации. Доля краж доходит до 40% от всех совершаемых преступлений. Неуклонно растет статистика, которая отражает данные по мелким хищениям. В настоящей статье приводится история возникновения этой проблемы, отграничения мелких хищений от краж. В публикации раскрывается причинно-следственная связь между практической стороной применения права и реакциями законодателя на это практическое применение.

Ключевые слова: административное правонарушение, преступление, правоприменитель, «кража», «мелкое хищение», вина, штраф.

Petty Stealing and Theft. Historical and Modern Aspects of Delimitation of an Administrative Offense from a Crime

Sergeev Aleksey S.

*Attorney at the Baltic Board of Lawyers named after Anatoly Sobchak
Postgraduate Student of the Department of Administrative Law of the North-West Institute of Management of the
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

Although the issue of delimitation of administrative offenses from crimes appeared long ago, it still remains relevant. According to the statistics provided by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, theft is the most frequently committed crime in the Russian Federation. The share of thefts reaches 40% of all committed crimes. The statistics reflecting data on petty stealing keeps steadily growing. The article describes the history of origination of this problem, delimitation of petty stealing from thefts. The publication shows the cause and effect relationship between the practical application of law and legislator's reactions to such practical application.

Keywords: administrative offense, crime, law enforcer, “theft”, “petty stealing”, guilt, fine.

Появление понятия «мелкое хищение» связано с необходимостью отделения хищений, которые не представляют общественной опасности, от

краж, мошенничеств, растрат в более крупном размере. Одной из причин возникновения понятия «мелкое хищение» являлась чрезмерная суровость

советского уголовного закона, который в предвоенные и послевоенные годы такого отграничения не предусматривал, что приводило к излишней суровости назначаемого наказания за такие деяния. Привлечение правонарушителя к административной ответственности за мелкое хищение было закреплено в законе только в середине 80-х годов XX века. Нужно осветить эти этапы развития, которые прошли государство и общество, прежде чем мелкое хищение было декриминализовано. С течением времени в связи изменением правосознания в обществе, повышением уровня правовой культуры появилась необходимость смягчения уголовного закона, а затем и вовсе отказа от его применения в отношении лица, совершившего мелкое хищение.

Слово «хищный», от которого образованы слова хищение, похитить, похититель, является заимствованным из старославянского языка. Оно толкуется как производное от слова «хыща» и «хытити», означающее «хватать»¹. Слово «тать» относится к общеславянским и является производным от той же основы, что и таить².

В Соборном уложении 1649 года понятие татьбы или кражи не зависит от ценности предмета хищения³, впервые, о ценности предмета хищения говорится в Артикуле воинском, принятом при Петре I. Артикул Воинский № 191 1715 года предусматривает смертную казнь лица, укравшего ценю более 20 рублей, а 189 артикул устанавливает телесные наказания, в случае если «число краденного ими 20 рублѣв не превзойдѣт»⁴. При этом в случае повторного совершения кражи тем же лицом, телесное наказание удваивалось. Если виновный совершал кражу в третий раз, то у него было положено отрезать нос и уши, самого сослать на каторгу, а украденное им имущество конфисковать. В артикуле также закреплено, что «наказание обыкновенно весьма умалется и откладывается, если кто из голодной нужды весьма невеликой цены украдѣт»⁵. Законодатель уже в XVIII веке поставил вид наказания в зависимость от размера ущерба, причиненного хищением. «Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», утвержденным в ходе судебной реформы 1864 года, была закреплена дифференциация наказания за хищение по усмотрению правоприменителя. По решению суда наказание за хищение могло быть уменьшено наполовину в случаях, если цена похищенного имущества составляла менее 50 копеек⁶.

Советский период

Очевидно, что события, произошедшие в 1917 году в России, негативно сказались на общем уровне преступности в стране. Как известно, в послевоенный период, во время смут и революций преступный элемент получает новых членов ввиду бедственного экономического положения дел в стране, а происходящая колоссальная перестройка органов государственной власти, частью которых являются и правоохранительные органы, порождает ослабление противодействия преступлениям и правонарушениям со стороны государственной власти. Не стоит забывать и о снижении уровня нравственности в обществе в такой переходный период. В 1920-е и 1930-е годы в стране не хватало продовольствия, и периодически возникал голод. Со всеми этими проблемами столкнулось правительство нового государства.

В статье 162 Уголовного кодекса РСФСР, принятого в 1926 году, наряду с кражей и кражей в особо крупных размерах, было закреплено «тайное похищение, совершенное в целях удовлетворения минимальных потребностей своих или своей семьи». За совершение виновному могло быть назначено наказание в виде принудительных работ на срок до трех месяцев. В примечании к этой статье была установлена дисциплинарная ответственность, за «кражу материалов и орудий, совершенная на фабрике и заводе рабочим или служащим в пределах своего предприятия в первый раз и при стоимости похищенного не свыше пятнадцати рублей». Как мы видим, законодатель дифференцировал и отделил кражу от мелкого хищения.

В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 10 августа 1940 года «Об уголовной ответственности за мелкие кражи на производстве и за хулиганство» установлено, что так называемая «мелкая кража», независимо от нее размеров, совершенная на предприятии или в учреждении, карается тюремным заключением сроком на один год, если она по своему характеру не влечет за собой по закону более тяжкого наказания. Стоит отметить ужесточение санкции за совершение мелкой кражи, по сравнению с Уголовным кодексом РСФСР в редакции 1926 года. Настоящий указ, как и все ранее действовавшие нормы, регулировавшие привлечение к уголовной ответственности за хищения, были отменены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 года «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества». В редакции настоящего Указа уже отсутствовало понятие мелкой кражи, в связи с чем за совершение деяния, ранее подпадавшего под понятие «мелкой кражи», могло быть

¹ Шанский Н.М., Боброва Т.А. Этимологический словарь русского языка. М.: Издательство «Прозерпина», 1994. С. 351.

² Там же С. 314.

³ Белогриц-Котляровский Л.В. О воровстве-краже по русскому праву. Киев, 1880. С. 27.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Том 5. Санкт-Петербург, 1830. С. 376. (Оцифрованное издание, Российская государственная библиотека.)

⁵ Там же С. 378.

⁶ Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рас- суждений, на коих они основаны. Санкт-Петербург, 1867.

С. 169. (Оцифрованное издание, Российская государственная библиотека.)

назначено наказание, как за хищение в значительных размерах, если похищенное имущество находилось в государственной собственности, — от 7 до 10 лет с конфискацией или без конфискации, если похищенное имущество находилось в колхозной, кооперативной или иной общественной собственности — от 5 до 8 лет с конфискацией или без конфискации. Чтобы ответить на вопрос, в чем причина крайней суровости наказания за указанные преступления, нужно понимать, что в послевоенные годы уровень преступности в СССР заметно повысился. Это напрямую связано с итогами долгой и кровопролитной войны. Согласно статистике, представленной Министерством обороны РФ, безвозвратные потери составили более 26 миллионов советских граждан⁷, уничтожено 60 тысяч сел и деревень, 1710 городов, 65 тысяч предприятий. Засуха 1946 года стала дополнительным фактором, который повлиял на дефицит продуктов питания. Также важными причинами повышения уровня преступности является наличие на руках у населения большого количества трофейного оружия, сложности в социальной адаптации демобилизованных из вооруженных сил лиц, большое количество несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей. Приведу статистику индекса состояния уровня совершенных преступлений имущественного характера послевоенные годы в СССР⁸.

Следующие за окончанием войны годы характеризовались ростом экономической преступности. После войны резко увеличилось количество совершенных хищений (на 16% в 1946 году по сравнению с 1945 годом).

К 1947 году на территории страны различные кражи и хищения составляли практически половину (49,2%) от всех зарегистрированных преступлений. Число хищений всякого рода имущества выросло в 1947 году по сравнению 1946 годом на 43,7%.

Ослабление санкции за мелкое хищение было введено Указом Президиума Верховного Совета СССР об уголовной ответственности за мелкое хищение государственного и общественного имущества от 10 января 1955 года. За совершенное впервые мелкое хищение государственного или общественного имущества могло быть назначено наказание в виде исправительно-трудовых работ на

срок от шести месяцев до одного года или лишение свободы сроком на три месяца.

В 1984 году был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. Статья 49 кодекса предусматривала административную ответственность за мелкое хищение государственной или общественной собственности. В качестве наказания лицу, совершившему мелкое хищение, мог быть назначен штраф до восьмикратной стоимости похищенного или исправительные работы до двух месяцев с удержанием двадцати процентов из заработка. Законодатель определил, что хищение государственного или общественного имущества признается мелким, если стоимость похищенного не превышает минимального размера оплаты труда, установленного законодательством РСФСР. При этом, кроме стоимости похищенного, учитывалось также количество похищенных предметов в натуре (вес, объем) и значимость их для народного хозяйства.

Так за мелкое хищение была установлена административная ответственность. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях меры ответственности были скорректированы с учетом масштабных изменений произошедших в правовой системе. В настоящее время главным признаком, по которому правоприменитель отграничивает мелкое хищение от преступления, является размер ущерба. В части 2 статьи 7.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях установлено, что размер похищенного должен составлять не более 2500 рублей.

Развитие и постепенное изменение структуры общества, общественных отношений позволило пересмотреть отношение к мелкому хищению. В настоящее время перед правоприменителем стоит непростая задача отграничения мелкого хищения от кражи. Видится необходимым обратить пристальное внимание на личность правонарушителя. Важно избегать формального подхода при рассмотрении этого вопроса. Ведь от правильной оценки сведений характеризующих личность может зависеть дальнейшая судьба индивида.

Литература

1. Белогриц-Котляровский Л.В. О воровстве-краже по русскому праву / Л.В. Белогриц-Котляровский. Киев : Унив. тип. (И. Завадзкого), 1880. 378 с.
2. Богданов С.В. Тоталитарная государственность и экономическая преступность в СССР в первые послевоенные годы / С.В. Богданов, В.Н. Орлов // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2009. № 6-2. С. 15–20.
3. Шанский Н.М. Этимологический словарь русского языка / Н.М. Шанский, Т.А. Боброва. Москва : Прозерпина, 1994. 400 с.

⁷ Потери по периодам и кампаниям войны. Официальный сайт Министерства обороны Российской Федерации. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=10335997@cmsArticle!; Министерство обороны уточнило потери СССР в Великой Отечественной войне. URL: <https://www.interfax.ru/russia/479070>

⁸ Богданов С.В., Орлов В.Н. Тоталитарная государственность и экономическая преступность в СССР в первые послевоенные годы // Научные проблемы гуманитарных исследований. Вып. 6 (2). 2009. С. 15–20.

Рецензия на диссертацию
Саният Абдулганиевны Агамагомедовой
«Административно-правовое регулирование
таможенного контроля в Российской Федерации
в условиях евразийской интеграции»*,

защищенную 28 сентября 2018 года в диссертационном совете
на базе Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского и Санкт-Петербургского университета
МВД России на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 —
административное право; административный процесс
(научный руководитель — доктор юридических наук,
профессор Гречкина Ольга Владимировна)

Майоров Владимир Иванович,

*профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России,
доктор юридических наук, профессор
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, д. 75*

Рецензируемая работа посвящена административно-правовому исследованию таможенного контроля в Российской Федерации с учетом евразийской экономической интеграции, участницей которой выступает Россия. Автором предлагается обновленное понятие таможенного контроля, исследуются его административно-процедурные основы, выделяются проблемы правового регулирования и реализации, обозначены перспективы развития в современных условиях.

Ключевые слова: таможенный контроль, административно-правовое регулирование, таможенные органы, административные процедуры, евразийская интеграция.

Review of the Thesis by S.A. Agamagomedova Administrative
Law Regulation of Customs Control in the Russian Federation
in Conditions of Eurasian Integration

Mayorov Vladimir I.

*Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Agencies of the Tyumen Advanced
Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
LL.D., Professor*

The work under review is devoted to the administrative and legal research of customs control in the Russian Federation, taking into account the Eurasian economic integration, of which Russia is a participant. The author proposes an updated concept of customs control, examines its administrative and procedural foundations, highlights the problems of legal regulation and implementation, outlines the development prospects in modern conditions.

Keywords: customs control, administrative and legal regulation, customs authorities, administrative procedures, Eurasian integration.

Диссертация Агамагомедовой Саният Абдулганиевны на соискание ученой степени кандидата юридических наук посвящена теме, степень разработанности которой явно не соответствует

значимости таможенного контроля как вида государственного контроля в современных условиях. Актуальность и востребованность темы диссертационного исследования обусловлены, во-первых,

* Агамагомедова С.А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2018. 262 с.

значением конструирования теоретических основ построения системы таможенного контроля как подсистемы и неотъемлемой составляющей системы государственного контроля и надзора в целом, во-вторых, практической значимостью для правоприменительной деятельности таможенных органов РФ, так как рецензируемая работа содержит конкретные рекомендации и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля.

В условиях проведения реформы контрольно-надзорной деятельности разработка теоретических и прикладных вопросов как государственного контроля и надзора в целом, так и его отдельных видов приобретает особую значимость. В системе государственного контроля и надзора в условиях роста международной напряженности таможенный контроль призван играть ведущую роль в обеспечении безопасности, защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. Наличие проблемных вопросов в его регламентации и практике реализации требует их анализа с позиции системного подхода, а также разработки практических рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности таможенных органов по осуществлению таможенного и иных видов государственного контроля, отнесенных к их компетенции.

Несмотря на признание таможенного контроля одним из видов государственного контроля, исследования данного института носят несколько обособленный характер. Это связано с влиянием ряда факторов, среди которых немалую роль играет наличие в науке позиции об отнесении таможенного контроля к контролю финансовому. С развитием интеграционных процессов на постсоветском пространстве и формированием единого евразийского экономического пространства регулирование таможенного контроля частично переходит на наднациональный (интеграционный) уровень. Данные тенденции обуславливают сложность и многоплановость научного обоснования таможенного контроля в современных условиях. Обозначение факторов трансформации таможенного контроля и его правового регулирования, закономерности эволюции таможенного контроля в условиях глобализации, его теоретико-правовое обоснование — все эти аспекты требуют определенной научной систематизации.

Обосновывая актуальность и важность темы диссертационного исследования, С.А. Агамагомедова правильно определяет в качестве цели научной работы разработку основанных на результатах научного анализа практических предложений по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.

Научная новизна диссертации заключается в проведении комплексного исследования теоретико-правовых основ административно-правового регулирования таможенного контроля, ориентированного на обоснование и разработку научных

представлений о таможенном контроле как административно-процедурном институте, а также на подготовку научно обоснованных рекомендаций и предложений по совершенствованию действующего законодательства в части регламентации административных процедур таможенного контроля, что имеет особую ценность в условиях проводимой в стране реформы контрольно-надзорной деятельности.

Положения, выносимые на защиту, сформулированы соискателем по аспектам избранной темы, которые либо не получили надлежащего теоретико-правового обоснования, либо обусловлены пробелами нормативно-правового регулирования, а также коллизиями правоприменительной практики. Несомненной ценностью выводов диссертации является их нацеленность на привнесение нового теоретического знания в научное обоснование института таможенного контроля с опорой на уже достигнутый уровень законодательного регулирования и административно-правовой науки в исследуемой области.

Структура работы в целом обладает логическим единством и представлена введением, тремя главами, объединяющими восемь параграфов, заключением, библиографией.

В первой главе диссертации автор на основе проведенного анализа различных подходов к пониманию таможенного контроля определил его понятие, правовые основы и место в системе государственного управления. Изучение генезиса таможенного контроля, как функции таможенных органов, позволило С.А. Агамагомедовой сделать вывод об эволюции института таможенного контроля на основе тенденций, обусловленных как сферой контрольного регулирования со стороны таможенных органов (внутренние условия), так и внешними факторами, связанными с влиянием международных стандартов в области таможенного регулирования на национальное законодательство.

Соискателем обоснована авторская позиция о целесообразности применения к содержанию таможенного контроля комплексного подхода, в рамках которого аргументировано, что таможенные органы в пределах предоставленных действующим законодательством контрольно-надзорных полномочий осуществляют: таможенный контроль; ведомственный контроль деятельности таможенных органов; иные виды государственного контроля (надзора), полномочиями по проведению которых наделены таможенные органы. Данный вывод нашел отражение в первом положении, выносимом на защиту.

Автором представлена концепция таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, основанная на последовательном развитии в теории права института государственного контроля (надзора) и комплексном подходе к сущности и содержанию таможенного контроля. В рамках предлагаемой концепции и на основе анализа определений и трактовок таможенного контроля

в нормативно-правовом массиве и научно-исследовательском поле автором предложено уточненное понятие таможенного контроля, основанное на административно-процедурной сущности таможенного контроля и с учетом интеграционного фактора (третье положение, выносимое на защиту). Последнее представляет, на наш взгляд, особую ценность и наглядно демонстрирует новизну выводов соискателя, который предпринял попытку исследовать влияние глобализационных процессов на регулирование таможенного контроля.

Наиболее существенными можно признать следующие положения первой главы:

- вывод о том, что таможенный контроль на первоначальном этапе играет обеспечивающую роль в реализации фискальной и правоохранительной функций таможенных органов и в процедурном отношении оформляется гораздо позже. Эволюция правового регулирования таможенного контроля в отечественном законодательстве позволяет отнести таможенный контроль к развивающемуся институту с определенными тенденциями развития, связанными с социально-экономическими, политическими, правовыми процессами в государстве (с. 46–47 диссертации);

- положение о влиянии международной интеграции и глобализации на правовое регулирование в целом и административно-правовое регулирование таможенного контроля в частности (с. 48 диссертации);

- авторские дефиниции: «административно-правовое регулирование таможенного контроля» (с. 59 диссертации); «система таможенного контроля» (с. 82 диссертации); «принципы таможенного контроля» (с. 93 диссертации); авторское определение термина «таможенный контроль» (с. 69 диссертации);

- положение о тенденциях правового регулирования таможенного контроля в условиях Евразийского экономического союза (с. 62–63 диссертации);

- выводы в области определения объекта и предмета таможенного контроля, а также рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство в части определения объекта таможенного контроля (с. 66–67 диссертации);

- обоснование целесообразности разграничения таможенного контроля после выпуска товаров (надзора) и предварительного и текущего таможенного контроля на основе целого ряда критериев (с. 73–78 диссертации).

Во второй главе диссертации рассмотрены закономерности развития административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции. Автор вводит для этого такие категории, как «механизм административно-правового регулирования таможенного контроля» и «система таможенного контроля». Выделение и исследование системы таможенного контроля позволило соискателю выделить единство и взаимосвязь форм, способов и

методов таможенного контроля, его основных видов, административных процедур, совокупность которых обусловлена механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля. Заслуживает внимания предлагаемое автором определение механизма административно-правового регулирования таможенного контроля (четвертое положение, выносимое на защиту), а также характеристика его институционально-структурного содержания.

К наиболее актуальным и ценным с точки зрения как теории таможенного контроля, так и правоприменительной практики положениям диссертации следует отнести выделение административных процедур таможенного контроля. Впервые таможенный контроль позиционируется как административно-процедурный институт. Проведенный автором анализ правового регулирования административных процедур таможенного контроля, предложенная классификация позволяют сделать справедливый вывод о необходимости совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в плоскости именно административно-процедурной формы.

К наиболее значимым, обладающим научной новизной исследовательским результатам второй главы, относятся следующие:

- авторские дефиниции ряда понятий: «механизм административно-правового регулирования таможенного контроля» (с. 105 диссертации); «административная процедура таможенного контроля» (с. 146 диссертации); авторское определение термина «таможенный орган» (с. 127 диссертации);

- обоснование понятия и пределов контрольно-надзорных полномочий таможенных органов (с. 128–132 диссертации);

- выделение признаков административных процедур таможенного контроля (с. 143–146 диссертации).

Заслуживают положительной оценки предложенные автором в третьей главе диссертационного исследования направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, выделенные на основе анализа проблем административно-правового регулирования и практики осуществления таможенного контроля в современных условиях. Предложенные направления призваны обеспечить эффективность административно-правового регулирования таможенного контроля.

Наиболее существенными, обладающими научной новизной положениями третьей главы являются:

- разработка проекта административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по проведению таможенного контроля (с. 153 диссертации);

- выделение тенденций развития административных процедур таможенного контроля (с. 153–154 диссертации);

— формирование авторского понимания системы управления рисками при реализации таможенного контроля как современного метода организации таможенного контроля (с. 157 диссертации);

— выделение и обоснование проблем применения риск-ориентированного подхода при реализации таможенного контроля (с. 155–162 диссертации);

— рассмотрение совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в контексте влияния трех факторов: административной реформы, интеграционного процесса и информационной (цифровой) революции в сфере государственного управления (с. 164 диссертации);

— разработка проекта Стратегии развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в Российской Федерации в условиях Евразийского экономического союза (с. 167 диссертации);

— выделение и характеристика направлений совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции (с. 176–190 диссертации).

Практическая значимость диссертационного исследования С.А. Агагамедовой не вызывает сомнений. Автором выдвинут и обоснован ряд предложений, заслуживающих всесторонней поддержки. К ним, в частности, относятся предложения о внесении изменений и дополнений в Таможенный кодекс Евразийского экономического союза в части административно-правового регулирования таможенного контроля, о разработке и принятии административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по проведению таможенного контроля.

Достоверность и обоснованность теоретических положений и практических рекомендаций диссертации С.А. Агагамедовой основаны на применении широкого спектра методов научного исследования, изучении и систематизации большого объема соответствующих нормативных источников дореволюционной России, СССР, Российской Федерации, международных правовых актов и научной литературы. Это позволило автору всесторонне оценить современное состояние правовой регламентации таможенного контроля, выявить недостатки в его законодательном регулировании и обозначить проблемы, возникающие в правоприменительной практике таможенных органов, определить способы их устранения, сформулировать достоверные выводы и обоснованные предложения по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности таможенных органов. В качестве материала для своего исследования соискатель использовал значительный объем монографической литературы по теории права, административному праву, таможенному праву, а также по другим отраслям юридического знания. Следует особо отметить использованные автором

социологические методы, среди которых проведение социологического опроса участников внешнеэкономической деятельности региона на предмет наличия и выявления содержания административных барьеров при прохождении таможенного контроля (Приложения 1, 2 диссертации).

Анализ рецензируемой диссертации позволяет сделать вывод о методологической подготовленности соискателя, обладании им навыками исследовательской и творческой работы. Несомненным достоинством работы также является использование материалов судебной практики с участием таможенных органов, правоприменительной деятельности должностных лиц таможенных органов, результатов изучения статистической и иной информации по теме исследования.

С практической точки зрения научные результаты и выводы, полученные в ходе диссертационного исследования, могут быть использованы при формировании научных воззрений о направлениях совершенствования правового регулирования таможенного контроля, а также государственного контроля и надзора в целом, в административной практике должностных лиц таможенных органов, при совершенствовании действующего законодательства, в учебном процессе.

Сформулированные автором выводы и предложения могут быть востребованы в ходе дальнейших научно-прикладных исследований по указанной проблематике, а также в нормотворческом процессе при подготовке нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области таможенного контроля.

Научная разработка темы исследования имеет большое значение для совершенствования правового регулирования как контрольно-надзорных, так и иных административных процедур в деятельности таможенных органов РФ.

Изложенное позволяет заключить, что диссертация Саняит Абдулганиевны Агагамедовой «Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции» соответствует заявленной специальности и требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук.

В заключение хотелось бы отметить теоретическое значение рецензируемой работы, которое выражается в определенном приращении административно-правового знания в области государственного контроля и надзора, и пожелать автору, Саняит Абдулганиевне Агагамедовой, и далее развивать выбранное направление научных исследований.

Литература

1. Агагамедова С.А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции : диссертация кандидата юридических наук / С.А. Агагамедова. Нижний Новгород, 2018. 262 с.

О работе круглого стола «Государственное администрирование в сфере социально-экономического развития современной России» в рамках X Пермского конгресса ученых-юристов

Телегин Александр Степанович,

*заведующий кафедрой административного и конституционного права
Пермского государственного национального исследовательского университета,
кандидат юридических наук, профессор
614990, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15*

Тиунова Наталья Викторовна,

*доцент кафедры административного и конституционного права
Пермского государственного национального исследовательского университета,
кандидат юридических наук, доцент
614990, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15*

26 октября 2019 года в Пермском государственном национальном исследовательском университете проводился круглый стол, посвященный проблемам совершенствования государственного администрирования в сфере экономики России. Выступающие высказали различные точки зрения по вопросам государственного влияния на экономические процессы, совершенствования административного и административно-процессуального права.

Ключевые слова: государственное администрирование, органы публичной власти, административное право, административная ответственность.

On the Work of the Round Table State Administration in the Socioeconomic Development of Modern Russia within the Framework of the X Perm Congress of Law Scientists

Telegin Aleksandr S.

*Head of the Department of Administrative and Constitutional Law of the Perm State University
PhD (Law), Professor*

Tiunova Natalya V.

*Associate Professor of the Department of Administrative and Constitutional Law of the Perm State University
PhD (Law), Associate Professor*

A round table dedicated to issues of the improvement of state administration of the Russian economy took place in the Perm State University on October 26, 2019. The speakers expressed various points of view on issues of the state impact on economic processes, improvement of administrative and administrative procedure law.

Keywords: state administration, public authorities, administrative law, administrative liability.

25–26 октября 2019 года в Пермском государственном национальном исследовательском университете (ПГНИУ) состоялся десятый юбилейный конгресс ученых-юристов «Современная экономика в юридическом измерении».

Конгресс открыл губернатор Пермского края М.Г. Решетников, который отметил, что заявленная для обсуждения тема отвечает приоритетам современного этапа развития государства, поскольку 70% экономических вопросов требуют должного правового регулирования, позволяет определить основные направления и принципы правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти.

В работе пленарного заседания приняли участие представители органов государства (Государственной Думы РФ, Верховного Суда РФ, Суда по

интеллектуальным правам, администрации губернатора Пермского края), ведущих научных (Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, НИИ ФСИН РФ), образовательных учреждений (Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Казанского (Приволжского) федерального университета, Саратовской государственной юридической академии, Уральского юридического университета и др.), профессорско-преподавательский состав, докторанты и аспиранты вузов г. Перми.

С докладом «К 20-летию системного реформирования государственной службы Российской

ской Федерации: итоги и перспективы» выступил А.А. Гришкoveц, ведущий сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, профессор, который обратил внимание на роль служащих государственного аппарата в реализации задач в сфере модернизации экономики. Оценивая качество формирования кадрового состава органов государства, А.А. Гришкoveц сделал вывод, что отсутствует должная система замещения должностей, проводимые при этом конкурсы часто носят формальный характер, требуется централизованная разработка стандартов конкурсных начал. Отмечено также отсутствие четко установленного перечня оснований для заключения срочного контракта с государственными служащими. В свете проводимых государством мероприятий по сокращению численного состава служащих весьма интересным представляется предложение о необходимости включения в кадровый резерв служащих, обладающих определенным практическим опытом.

26 октября 2019 года на площадке конгресса кафедрой административного и конституционного права ПГНИУ был проведен круглый стол «Государственное администрирование в сфере социально-экономического развития современной России».

Модераторами круглого стола выступили главный научный сотрудник НИИ ФСИН России, Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор А.С. Дугенец и ведущий научный сотрудник сектора административного права и процесса Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор М.Н. Кобзарь-Фролова.

Открывая дискуссию, А.С. Дугенец в докладе «Актуальные проблемы института административной ответственности в условиях современной российской государственности» отметил, что реализуемые проекты в области налогообложения, бюджетной системы, транспортной инфраструктуры и др. требуют разработки соответствующих регулирующих механизмов нормативного характера, в том числе и в вопросах ответственности. В этой связи в рамках подготовки проекта Кодекса РФ об административных правонарушениях необходимо внимательно изучить вопрос о целесообразности введения разграничения противоправных деяний, в части разделения их на административные правонарушения, уголовные проступки и преступления. Следует четко определиться с границами наказаний. Они не должны «нахлестываться». В частности, размер штрафа, применяемого в административном порядке, не должен превышать низший предел штрафа за уголовные проступки, а штраф за преступление должен начинаться с максимального его объема за совершение уголовных проступков.

Кроме того, важнейшим вопросом современной правоприменительной практики является назревший вопрос о себестоимости производства по делам об административных правонарушениях. Пришло время выработки его моделей, максимально простых, прозрачных и всем понятных.

М.Н. Кобзарь-Фролова в докладе «Правовое регулирование налогообложения субъектов электронной торговли» указала на отсутствие должного законодательного регулирования интернет-торговли, отсутствие объекта и субъекта налогообложения, а также на необходимость введения отдельного режима налогообложения интернет-торговли по упрощенной системе. Наряду с этим обращалось внимание на разделение налогообложения товаров и услуг.

С.М. Зырянов, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, представил доклад «Административная ответственность как фактор развития экономики», в котором отметил необоснованное «раздувание» КоАП РФ за счет постоянного введения новых составов правонарушений в сфере экономической деятельности, что обусловлено отсутствием единой концепции административной ответственности. По его мнению, основной целью ответственности должно быть не пополнение бюджета за счет административных штрафов, а превенция правонарушений. Для этого необходимо повышать уровень образования населения, чтобы у него появилось понимание установленных законодательством требований в различных сферах жизни общества.

И.В. Михеева, заведующая кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», д-р юрид. наук, в докладе «Административное усмотрение и практика правового администрирования в экономике» отметила наличие административных издержек (барьеров) в ходе правового администрирования экономики, которые часто связывают с административным усмотрением. При этом субъективный характер административного усмотрения проявляется как в правоприменении, так и в подзаконном нормотворчестве. В первом случае традиционно говорят о выборе (свободе выбора) из двух и более заданных вариантов принятия решений. В нормотворчестве же административное усмотрение становится не свободой выбора, а, скорее, свободой в «осмыслении» исходного состояния регулируемых отношений, в представлении способов решения управленческой задачи, в определении вектора содержательного воздействия на развитие регулируемых управленческим актом отношения. В этом случае разное усмотрение определяется не только законодательной минимизацией дискреционного пространства усмотрения, но и жесткими границами компетенции субъектов принятия управленческих решений, действенными способами привлечения к ответственности и т.п. При этом усмотрение может проявляться прежде всего в несоблюдении баланса частного и публичного с неоправданной порой доминантой публичного.

В этой связи наиболее важным представляется формирование правосознания субъекта управ-

ления, основанное на «аксиомах правосознания», выведенных более ста лет назад И.А. Ильиным: 1) чувство собственного духовного достоинства (уважение к себе, духовное измерение жизни); 2) способность к волевому самоуправлению (принципиальность, дисциплинированность, долг); 3) взаимное доверие и уважение граждан друг к другу, а также граждан и власти. Это может стать фундаментом адекватного и эффективного правового администрирования экономики в России.

А.М. Бобров, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, доцент кафедры административного и конституционного права ПГНИУ, к.ю.н., выступил с докладом «**Исполнительная власть в условиях современной экономики России**», в котором отметил перманентное состояние реформирования исполнительной власти, некоторую «усталость» от этого государственных служащих, в связи с чем нельзя, к сожалению, признать эффективной проведенную административную реформу в данной сфере. Все это не соответствует современным требованиям развития общества, цифровизации экономики, рыночным механизмам, которые выступают критериями эффективности и результативности современного демократического государства. Законодательная власть по-прежнему проявляет явную инертность в этом вопросе. Вместе с тем именно представительная (законодательная) власть, принимающая законы, сможет развить эффективное управление в исполнительной власти. Исполнительная власть сама себя никогда не будет и не сможет реформировать.

А.М. Гоголев, директор Пермского филиала Финансового университета при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, доцент, в своем докладе «**Тенденции становления и развития института государственного администрирования в области налогов и сборов как основы экономической стабильности государства**» обосновал концепцию государственного налогового администрирования, рассматривая его в узком и в широком аспектах. В узком — это совокупность действий, а точнее, деятельность должностных лиц государственной административной власти в области налоговых правоотношений. В широком аспекте налоговое администрирование предполагает управление налоговыми правоотношениями с помощью проведения определенной государственной финансово-экономической политики. В свою очередь, механизм налогового администрирования представляет собой совокупность правовых мер и организационных мероприятий, проводимых государственной администрацией исполнительной власти, направленных на достижение целей и решение задач в той же области. Также в докладе затронуты вопросы реординации в государственно-частных отношениях. Отмечено, что без развития обратной связи с государственными органами невозможно осуществление четкого отклика государства на проблемы людей. По сути, эта мысль является продолжением суждений автора о том, что

одной из основных функций государства является сервисная функция, которая отражает постулат «государство существует для народа».

О.А. Иванова, доцент кафедры административного и конституционного права ПГНИУ, кандидат юридических наук, доцент, в докладе на тему «**Проблемы проведения налоговыми органами осмотров помещений, используемых для предпринимательской деятельности**» обратила внимание на вопросы, возникающие в процессе осмотра налоговыми органами помещений, используемых для предпринимательской деятельности. При этом отмечается, что налоговые органы имеют право проводить указанные осмотры в строго оговоренных в законе случаях при осуществлении налогового контроля и при проверке достоверности сведений, включаемых или включенных в Единый государственный реестр юридических лиц. Однако абстрактные формулировки Закона № 129-ФЗ позволяют регламентировать и проводить процессуальные действия фактически по усмотрению надзорного органа. Процессуальные требования к такому осмотру установлены не на уровне закона, а на уровне подзаконного акта. Нередко налоговые органы произвольно осматривают помещения юридических и физических лиц в ходе осуществления этими лицами своей предпринимательской деятельности, допускают процессуальные нарушения. В частности, осматривают помещение налогоплательщика без его участия, если он не извещен об этом, проводят осмотр в нерабочее время, привлекают в качестве понятых работников налогоплательщика либо сотрудников налоговых органов.

Представляется целесообразным законодательное закрепление возможности использования видеозаписи вместо участия понятых. Кроме того, необходимо в федеральном законе указать все особенности проведения осмотра при проверке достоверности сведений, включаемых или включенных в Единый государственный реестр юридических лиц, что обеспечит права заинтересованных лиц.

Н.В. Тиунова, доцент кафедры административного и конституционного права ПГНИУ, кандидат юридических наук, доцент, в выступлении «**Некоторые аспекты административной ответственности и применения риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) за сферами экономической деятельности хозяйствующих субъектов**» отметила, что расширение сферы применения данного подхода повлекло за собой многообразие принимаемых ведомственных нормативных правовых актов, содержание которых характеризуется отсутствием единых правил для всех органов государственного контроля и надзора по изменению установленных категорий рисков применительно к такому критерию, как систематическое совершение административных правонарушений в установленной сфере деятельности. Во-первых, речь идет о порядке установления разного количества категорий риска и классов опасности в соответствующих сферах деятельности предпринимателей.

Во-вторых, в ведомствах по-разному регулируется вопрос о порядке принятия решения об изменении соответствующей категории риска. В одном случае, это может быть в добровольном порядке по заявлению хозяйствующего субъекта, а в другом — принудительно по инициативе контрольно-надзорного органа власти. В том числе существует многообразие оснований и критериев для принятия решения об изменении установленной категории риска.

Целесообразно предусмотреть в КоАП РФ составы административных правонарушений в сфере антимонопольного законодательства Российской Федерации, предусматривающие в качестве квалифицирующего признака систематическое совершение административного правонарушения лицом, деятельность которого отнесена к соответствующей категории риска, с увеличенными штрафными санкциями. После привлечения предпринимателя к административной ответственности по данным составам нарушений контрольно-надзорные органы будут иметь основания для проведения плановых проверок в особом режиме, то есть ежегодно в течение трех лет со дня вступления в законную силу постановлений о назначении административных наказаний за данные нарушения. Аналогичным образом можно вести речь об усилении административной ответственности и применении особого режима государственного контроля и надзора в других сферах, в отношении которых установлен режим риск-ориентированного подхода для проведения плановых проверок.

Е.Ю. Муравьева, председатель состава Судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных и иных публичных отношений Семнадцатого арбитражного апелляционного суда, выступила с сообщением «**Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях по правилам главы 25 АПК РФ**», проанализировав вопросы, связанные с реализацией принципа справедливости при назначении административных наказаний, а также о применении санкций с кратными размерами штрафов, суммы которых определить заранее невозможно, о снижении наказаний ниже нижнего предела по правилам части 4 статьи 4.1 КоАП РФ, о практике замены штрафа предупреждением. Было отмечено, что при решении вопроса о прекращении административного дела в связи с малозначительностью сумма причиненного ущерба не всегда является предопределяющей, поскольку необходимо учитывать все обстоятельства дела. Рассмотрена также возможность применения малозначительности в случае назначения наказания в виде дисквалификации арбитражных управляющих по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ.

П.А. Ромашов, доцент кафедры административного и конституционного права ПГНИУ, кандидат юридических наук, в сообщении на тему «**К вопросу о современном понимании права на уважение своей собственности, в контексте правовых позиций Европейского суда по правам человека**» отметил, что в России игнорируются Европейская конвенция о защите прав человека, статья 1.1

Европейской конвенции о праве на уважение своей собственности, в соответствии с которыми имуществом признается движимое и недвижимое имущество. Таковым, по мнению Европейского суда, являются не только вещи в их классическом понимании, принадлежащие физическим и юридическим лицам, но и иные экономические ценности (экономические блага, например, вебсайты (доменное имя, интернет-собственность), интеллектуальная собственность (товарные знаки, патенты), лицензии (право на получение лицензии), клиентура и деловая репутация, право на застройку земельного участка и др. Представляется целесообразным внесение соответствующих дополнений в действующее российское законодательство.

А.Н. Диденко, ассистент кафедры административного и конституционного права ПГНИУ, в своем сообщении «**Административное наказание за оставление места ДТП**» обратил внимание на то, что существующее нормативное регулирование административной ответственности за невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием не отвечает принципам разумности и справедливости. Реализация статьи 12.27 КоАП РФ в текущем содержании не позволяет водителю, «добросовестно» оставившему место ДТП, избежать административного наказания, так как законодательством не предусмотрено освобождение от ответственности за оставление места ДТП в ситуациях, когда при повреждении припаркованного транспортного средства виновный водитель оставляет место ДТП ввиду отсутствия на этом же месте владельца поврежденного транспортного средства, но предварительно по телефону сообщает о факте ДТП дежурному оператору ГИБДД и указывает свои полные данные (Ф.И.О., адрес, телефон, марка, номер автомобиля) и, кроме того, оставляет эти же сведения в виде записки под «дворником» лобового стекла поврежденного транспортного средства. В этой связи предлагается внести в Правила дорожного движения и КоАП РФ изменения, предусматривающие возможность освобождения от ответственности водителей, которые вынуждены оставлять место ДТП ввиду отсутствия владельца поврежденного автомобиля, а его ожидание не имеет четких временных ориентиров. В качестве таковых могут быть установлены следующие условия освобождения от административной ответственности водителей, оставляющих место ДТП. Водитель, виновный в ДТП, должен:

1) по телефону сообщить дежурному ГИБДД о факте ДТП (адрес ДТП; марка и номер поврежденного транспортного средства; характер повреждения; марка и номер транспортного средства, на котором было совершено ДТП; Ф.И.О. водителя, совершившего ДТП, его домашний адрес и телефон);

2) оставить для водителя поврежденного транспортного средства (под «дворником» лобового стекла и т.п.) письменную информацию, аналогичную той, которая указана в пункте 1;

3) выполнить фотографирование места ДТП (с привязкой к местности) а также самих поврежденных транспортного средства;

4) немедленно после оставления места ДТП, явиться в наркологическую клинику и засвидетельствовать факт отсутствия у себя состояния алкогольного, наркотического или токсического опьянения.

Е.В. Кашина, старший преподаватель кафедры организации, экономики и истории фармации Пермской государственной фармацевтической академии, аспирант кафедры административно-го и конституционного права ПГНИУ, в сообщении «**Лекарственные средства как объект административно-правового регулирования**» отметила, что важнейшим элементом конституционного права на медицинскую помощь является право на лекарственное обеспечение. Самостоятельный компетентный выбор такого товара осложнен либо невозможен (назначение специалистом; рецептурный отпуск) либо данный товар может обладать нежелательными побочными эффектами, поэтому лекарственные средства являются товаром, свободный оборот которого ограничен. В этой связи все этапы обращения лекарственных средств находятся в числе ключевых публичных интересов государства, обеспечивая здравоохранение нации и социальную защищенность населения.

В России отсутствует официальный запрет на отпуск лекарственных препаратов детям. С другой стороны, законодателем провозглашается приоритет государственного регулирования безопасности, качества и эффективности лекарственных средств при их обращении. Таким образом, ограниченный характер оборота лекарственных средств, государственный приоритет охраны здоровья детей позволяют предположить, что покупка детьми лекарственного препарата в субъекте розничной торговли (аптечной организации) не может считаться покупкой, цель которой соответствует их возрасту. Представляется целесообразной разработка и утверждение стандартных операционных процедур надлежащей аптечной практики лекарственных препаратов для медицинского применения на законодательном уровне.

Ю.А. Хакимова, преподаватель Пермского филиала Финансового университета при Правительстве РФ, аспирант Института государства и права Российской академии наук, в сообщении «**Значение развития правового регулирования государственного администрирования страховой деятельности для экономики РФ**» обратила внимание на то, что ЦБ России, осуществляя надзор за деятельностью страховых компаний, не всегда обращает внимание на многочисленные нарушения, допускаемые ими, например, отказ в заключении договора личного страхования отдельным категориям граждан, заключение кредитного договора только при условии страхования жизни и др. Это обусловлено наличием множественных пробелов и противоречий в Федеральном законе от 27 ноября 1992 года «Об организации страхового дела в РФ» и требует внесения в него соответствующих изменений.

Д.М. Худолей, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и конституци-

онного права ПГНИУ, доцент, в докладе «**Конституционная экономика и конституционные основы общественного выбора в производстве и распределении общественных благ**» отметил, что одним из принципов российской конституционной экономики, регулирующей в том числе и процессы принятия решений в рамках общественного выбора при производстве и распределении социальных благ, должен стать принцип социальной справедливости при обязательном соблюдении принципов равенства и свободы. Главной причиной отсутствия социальной справедливости в России видится несправедливость законов, определяющих избирательный и законодательный процесс. Именно эти законы и составляют ядро конституционной экономики. Очевидно, что ни одна из экономических реформ в России не может быть доведена до конца без одновременной реформы политической системы. В силу этого реформа конституционной экономики немыслима без внедрения в законодательство, регулирующее законодательный и избирательный процесс, положений о порядке принятия решения с учетом кондорсетовых принципов.

К.М. Худолей, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и конституционного права ПГНИУ, доцент, в докладе «**Экономика в конституционном выражении в странах СНГ и Балтии**» обратил внимание на необходимость реформирования экономики России с учетом опыта зарубежных государств. Многие страны ближнего зарубежья уже включили в свои правовые системы ряд положений, рецептированных из законодательства стран Европы и Америки. Например, заслуживают внимания принципы рационализированного парламентаризма, нашедшие свое воплощение в настоящее время в конституциях Армении и Казахстана, и принципы конструктивного востума правительства, которые в начале 21 века были закреплены в Конституции Грузии. Заслуживает внимания предложение о закреплении в Конституции РФ принципиальных положений организации бюджетного процесса и избирательного процесса, поскольку именно эти вопросы и составляют ядро конституционной экономики.

В завершение работы круглого стола выступил **А.С. Телегин, заведующий кафедрой административного и конституционного права ПГНИУ, кандидат юридических наук, профессор,** который подвел итоги дискуссии, отметив важность обсуждаемой проблемы, поскольку экономическая составляющая оказывает непосредственное влияние на уровень благосостояния граждан, влияет на укрепление позиций Российской Федерации, как суверенного государства. Для выполнения задачи повышения экономических показателей до мировых стандартов необходимо адекватное административное регулирование, разработкой и реализацией которого должны заниматься высококлассные специалисты. Значительную роль в этом призваны сыграть новый Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» и др.