

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

*Сборник материалов
международной научно-практической конференции
«Лазаревские чтения — 2021»
(10 февраля 2021 г.)*

Москва
2021

УДК 342; 347
ББК 67.400; 67.401; 67.402
А43

Рецензенты:

Костеников М.В., доктор юридических наук, профессор, Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, профессор кафедры №4 Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России;

Чаннов С.Е., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина Российской академии государственной службы и народного хозяйства при Президенте Российской Федерации.

Ответственный редактор: Кобзарь-Фролова М.Н., доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором административного права и административного процесса, главный научный сотрудник сектора АПиП Института государства и права РАН.

Технический редактор: Глазунова И.В., кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора АПиП Института государства и права РАН.

А43 **Актуальные проблемы науки административного и финансового права:** сборник материалов международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения — 2021» (Москва, 10 февраля 2021 г.) [Электронный ресурс] / Под общ. ред. А.Н. Савенкова, отв. ред. М.Н. Кобзарь-Фролова. — Электрон. дан. (1,8 Мб). — М.: Институт государства и права РАН, 2021. — 1 опт. компакт-диск (CD-ROM). — Системные требования: процессор Pentium-II; память 256 Мб ОЗУ; дисковод 24-х CD-ROM; Windows 98/2000. — ISBN 978-5-8339-0199-1

10 февраля 2021 года в Институте государства и права РАН состоялась грандиозная по своим масштабам и значимости очередная Международная научно-практическая конференция «ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ — 2021». Конференция проводилась в память выдающегося ученого, заслуженного деятеля науки РСФСР Бориса Михайловича Лазарева. Целью конференции было рассмотрение актуальных проблем, современных тенденций и перспектив развития административного и финансового права. В настоящем сборнике собраны труды участников конференции — ведущих российских ученых-административистов и молодых исследователей из всех регионов России. Редакционная коллегия обращает внимание на то, что научные подходы, взгляды и оценки, изложенные в статьях сборника, отражают исключительно мнения их авторов. Статьи публикуются в авторской редакции.

Минимальные системные требования: процессор Pentium-II; память 256 Мб ОЗУ; дисковод 24-х CD-ROM; Windows 98/2000.

Содержание

Введение	7
I. Выступления на пленарном заседании	12
<i>Запольский Сергей Васильевич</i> Перечитывая Б.М. Лазарева (о компетенции органов исполнительной власти и механизме управления)	12
<i>Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна</i> Административный процесс и административные процедуры в трудах Б.М. Лазарева	24
<i>Хазанов Сергей Дмитриевич</i> К вопросу о новых стандартах административно-деликтной процессуальной формы.	30
<i>Стахов Александр Иванович</i> Контрольно-надзорная деятельность, административное контрольно-надзорное производство, административное судопроизводство: понятие, соотношение, взаимосвязь.	35
<i>Демин Алексей Афанасьевич</i> Административная политика государства отражается всей структурой учебников административного права.	45
<i>Шмалый Оксана Васильевна, Душакова Леся Анатольевна</i> Юридическая конструкция обязательных требований в механизме реализации «регуляторной гильотины»	51
<i>Спиридонов Павел Евгеньевич</i> Административный проступок как вид административного деликта	58
II. Выступления зарубежных участников	62
<i>Батмунх Бужинлхам</i>	62
Функции административной деятельности полиции общественной безопасности Монголии	62
<i>Ладутько Виолетта Константиновна</i> Административно-деликтная политика Республики Беларусь: тенденции, достижения, научный прогноз	68
<i>Махмудова Алида Сабировна</i> Административно-правовое регулирование пищевой безопасности в Азербайджанской Республике	74
<i>Порохов Евгений Викторович</i> Актуальные проблемы налогового администрирования в Казахстане в свете принятия нового Административного процедурно-процессуального кодекса РК	82
<i>Шатов Валерий Юрьевич</i> Камеральный контроль (некоторые выводы на примере законодательства и практики применения в Республике Казахстан)	95

III. Выступления участников секции административного права и административного процесса	100
<i>Гришковец Алексей Алексеевич</i>	
Солидарность как новое конституционно-правовое явление (административно-правовые аспекты)	100
<i>Добробаба Марина Борисовна</i>	
Проблема эффективности системы дисциплинарных взысканий на государственной службе	115
<i>Жеребцов Алексей Николаевич, Малышев Евгений Александрович</i>	
К вопросу о предмете миграционного права России	122
<i>Кайнов Владимир Иванович</i>	
Идеи административного судопроизводства в трудах М.Д. Загряцкова	128
<i>Миронов Анатолий Николаевич</i>	
Нормативная основа оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих Российской Федерации	133
<i>Писенко Кирилл Андреевич</i>	
Перспективы совершенствования правового регулирования антимонопольного контроля в контексте новелл централизованного законодательства о контрольно-надзорной деятельности	139
<i>Редкоус Владимир Михайлович</i>	
Развитие института административной ответственности на правовом пространстве ЕАЭС	146
<i>Сморчкова Лариса Николаевна</i>	
Развитие административно-правовых средств воздействия на экономические отношения в современной России	152
<i>Щукина Татьяна Владимировна</i>	
Наука, технологии, общество: вопросы правовых форм социальной и экономической солидарности	158
<i>Андреанова Валерия Валерьевна, Асташкина Мария Александровна, Трямкин Дмитрий Владимирович</i>	
Проблемы административной ответственности за сокрытие информации о состоянии окружающей среды: опасность инвалидизации населения	168
<i>Балытников Вадим Владимирович, Глухов Вадим Витальевич</i>	
К проблеме осмысления риск-ориентированного подхода с точки зрения доктрины и практики административного права	173
<i>Безъязыкова Наталья Павловна</i>	
Применение органами внутренних дел административно-правовых мер по противодействию незаконному потреблению наркотических средств, психотропных веществ	181
<i>Васильева Анна Федотовна</i>	
Регулирование юридической силы административных актов (на примере административной ответственности и государственного контроля (надзора)	185
<i>Глазунова Инесса Владимировна</i>	
Соотношение задач и методов административного регулирования	190

<i>Давлетшина Ландыш Ханифовна</i> Перспективы развития поощрительного производства в органах внутренних дел	195
<i>Занина Татьяна Митрофановна, Горбацевич Ольга Анатольевна</i> Об оценке эффективности профессионально-служебной деятельности государственных гражданских служащих	200
<i>Ивакин Виктор Иванович</i> Третья кодификация законодательства об административных правонарушениях и охрана окружающей природной среды.	206
<i>Кашкина Екатерина Валерьевна</i> Правовая регламентация допустимости расширения перечня субъектов осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	211
<i>Ландерсон Наталья Викторовна</i> О многообразии административно-публичных органов и административно-публичных организаций в современной России.	218
<i>Ласария Айнар Отариевич</i> Соблюдение правовых ограничений, связанных с прохождением государственной службы	227
<i>Матвиенко Галина Владимировна</i> Административные процедуры взаимодействия таможенных органов и декларантов в условиях цифровизации: тенденции правового регулирования	234
<i>Малиненко Эльвира Владимировна</i> Цифровизация государственного управления в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации	242
<i>Милёхин Валентин Анатольевич</i> Административная реформа в Российской Федерации и деятельность орга- нов внутренних дел: состояние и перспективы развития	245
<i>Минибаев Фарит Асхатович</i> Проблемы привлечения к административной ответственности в области незаконного оборота табачной продукции.	250
<i>Мицкевич Людмила Абрамовна</i> Формула компетенции и её правовое регулирование.	256
<i>Николаев Александр Геннадьевич</i> Содержание оценки доказательств о дисциплинарном проступке	262
<i>Порываев Сергей Александрович</i> К вопросу об административно-правовых формах деятельности публичной администрации в условиях новых конституционных реалий	270
<i>Свередюк Максим Геннадьевич</i> Административный подход к управлению правовыми рисками в системе здравоохранения	275
<i>Рубцов Олег Игоревич</i> Причины и условия возникновения в общественном обороте понятия непубличное массовое мероприятие: постановка проблемы в контексте COVID-19	282
<i>Семухин Олег Анатольевич, Семухина Елена Владимировна</i> Принципы административно-правового регулирования в сфере культуры.	289

<i>Соловьева Анна Константиновна</i>	
Цифровая среда: проблемы административно-правового регулирования	294
<i>Терентьев Роман Владимирович</i>	
Тенденции развития законодательства об административной ответственности за нарушение таможенных правил в свете разработки проекта нового КОАП РФ.	300
<i>Трофимова Инесса Александровна</i>	
Основные административно-правовые способы формирования государственного и муниципального имущества	306
<i>Шевцов Александр Валерьевич</i>	
К вопросу о месте административной юрисдикции в системе единого административного процесса	314
<i>Шеншин Виктор Михайлович</i>	
Административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии и обеспечение государственной и общественной безопасности: соотношение, проблемы правового регулирования	320
IV. Выступления участников секции финансового права	325
<i>Беликов Евгений Геннадьевич</i>	
Тенденции трансформации финансовой правосубъектности в цифровую эпоху	325
<i>Бочкарева Екатерина Александровна</i>	
О нормотворческой деятельности органов финансового контроля.	330
<i>Васянина Елена Леонидовна</i>	
Трансформация финансового права в новых экономических условиях.	336
<i>Пастушенко Елена Николаевна, Земцова Лариса Николаевна</i>	
Новеллы реализации правотворческой функции Центрального банка Российской Федерации в сфере финансового рынка в условиях цифровизации экономики	344
<i>Андреанова Наталья Геннадьевна</i>	
Совершенствование мер по деофшоризации в России в условиях пандемии COVID-19.	348
<i>Ошманкевич Ксения Романовна</i>	
Банковский надзор за соблюдением требований информационной безопасности в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике	353
<i>Ткаченко Дмитрий Геннадьевич</i>	
Правовое регулирование блокчейна как основание для трансформации финансово-правовых отношений в условиях цифровой экономики	358
<i>Фадеева Ирина Викторовна</i>	
Трансформация финансовых правоотношений в условиях цифровизации	364
<i>Хаматова Светлана Хазбиевна</i>	
Некоторые проблемы реализации конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы в республиках СКФО.	368
<i>Яковлева Мария Александровна</i>	
К вопросу о правовом регулировании финансового рынка на современном этапе развития	378

Введение

10 февраля 2021 г. в Главном Храме юридической академической науки — Институте государства и права РАН — с большим успехом прошла очередная Международная научно-практическая конференция «**ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ — 2021**». Организатор конференции — сектор административного права и административного процесса. Тема конференции — «**Актуальные проблемы науки административного и финансового права**».

Проводя подобные научные мероприятия, научное сообщество Института чтит память выдающихся ученых, в разное время служивших науке в стенах Института. Традиция ежегодно проводить научные мероприятия в честь выдающегося ученого, заслуженного деятеля науки РСФСР, заведующего сектором Бориса Михайловича Лазарева, была заложена научными сотрудниками Института в конце 90-х годов прошлого столетия после его раннего ухода из жизни.

В Институт государства и права АН СССР Б.М. Лазарев пришел в 1960 г. на должность младшего научного сотрудника и прошел путь от молодого ученого до заведующего сектором административного права, а затем и руководителя Центра публичного права (с 1991 г.). Вместе со своими соратниками Луневым А.Е., Шориной Е.В., Ямпольской Ц.А. и другими он много внимания уделял проблемам общей теории государства и права, административного, конституционного и финансового права.

Диапазон научных интересов Лазарева Б.М. охватывал широкий круг вопросов: общие проблемы государственного управления и государственного управления; правовой статус органов управления и их компетенция, административная ответственность; механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере государственного управления; нормотворческая деятельность и др.

Первое крупное достижение Б.М. Лазарева, позволившее ему получить признание в научном сообществе — диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, подготовленная на тему «Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления». Диссертация была успешно защищена в ИГП АН СССР в 1973 г.

В этой диссертации и в последующих научных работах¹ профессора Б.М. Лазарева была впервые на академическом уровне разработана теория компетенции органов управления.

Под редакцией Б.М. Лазарева издательство «Наука» выпустило монографию «Гражданин и аппарат управления в СССР»², в которой рассматриваются взаимоотношения граждан с органами государственного управления, административная ответственность граждан, защита их прав от незаконных действий администрации и ответственность должностных лиц и органов управления за нарушения прав граждан.

Доктринальные наработки ученого способствовали формированию теории административного права, подготовке учебной литературы и изданий для юридического просвещения. На рубеже 70-80-х гг. прошлого столетия в ИГП АН СССР выходит пятитомник курса «Советское административное право»³ при участии профессора Б.М. Лазарева. Соавторами Б.М. Лазарева выступили выдающиеся советские (российские) ученые-административисты: Ю.М. Козлов, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. Общеизвестно, что данному фундаментальному труду до сих пор нет подобающего аналога. В этом труде впервые в СССР были обобщены достижения административно-правовой мысли в период развитого социализма.

Но главным практическим результатом труда Б.М. Лазарева являлось нормотворчество, которому Борис Михайлович и его сектор посвятили значительную часть своей деятельности. Так, длительное время Б.М. Лазарев был внештатным консультантом Президиума Верховного Совета СССР, участвовал в рабочих комиссиях по подготовке проектов многих законов СССР и Российской Федерации: Конституции СССР 1977 г., Конституции Российской Федерации 1993 г., Закона о выборах народных депутатов СССР, Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. и др. Особо следует отметить его участие в рабочей комиссии по подготовке проекта КоАП РСФСР⁴.

¹ См., например: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. Его же. Аппарат управления социалистического государства. В 2-х частях. М.: Наука, 1976, 1977, и др.

² См.: Гражданин и аппарат управления в СССР. /Отв. ред. доктор юридических наук Б.М.Лазарев. Авторский коллектив: Д.Н.Бахрах, А.Е. Лунев, В.А.Малых, Л.Н.Марков, В.И.Ремнев, Ю.А.Розенбаум, Л.М.Розин, А.П.Шергин. М.: «Наука», 1984.

³ См.: Советское административное право / Редколлегия: Ю.М. Козлов, А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев, М.И. Пискотин. М.: Изд-во ИГП АН СССР, 1978–1983.

⁴ В подготовке этого законопроекта на всех этапах разработки принимал участие и автор этих строк.

В годы перестройки Борис Михайлович занимает должность заместителя председателя Комитета конституционного надзора СССР (1988–1992 гг.), учрежденного в соответствии с Законом СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР»¹. Б.М.Лазарев участвовал в комиссии по подготовке данного законопроекта.

Б.М. Лазарев не покидал свой пост в науке до последних дней жизни. Борясь с тяжелой болезнью, он продолжал работать над монографией «Можно ли было сохранить СССР? (Правовое исследование)». К сожалению, книга вышла в свет уже после ухода из жизни автора. Под руководством профессора Н.Г. Салищевой, опираясь на рукописи Бориса Михайловича, и в память о его заслугах, соратники ученого завершили его фундаментальный научный труд. В монографии нашли отражение историко-правовые вопросы развития российского государства и права, например, очерки о государственном устройстве царской России и реформах Временного правительства, размышления о проблемах создания Советской Федерации и ее первой Конституции. Весомое значение для исследователей имеют размышления Б.М. Лазарева о проблемах перестройки и ее задачах, перспективах российской демократии и другие.

Уважая память Бориса Михайловича и признавая его заслуги, ИГП РАН ежегодно проводит одноименную конференцию «Лазаревские чтения», в которой принимают активное участие ученые и специалисты не только со всей России, но и из-за рубежа. На конференции обсуждаются наиболее значимые и актуальные проблемы административного и финансового права. Участники обмениваются мнениями и опытом, повышают научный уровень молодых ученых и специалистов.

Конференция, состоявшаяся 10 февраля 2021 г., беспрецедентна и имеет несколько отличительных особенностей. Во-первых, конференция была столь масштабной по своему значению (в ней приняли участие около 200 человек), что приобрела статус международной. Среди участников конференции было 14 иностранных граждан из 10 стран, среди которых представители Европы, Азии, Африки. Во-вторых, положено значимое начало: приглашать к участию с докладами представителей науки из различных регионов нашей необъятной родины. Москва и Санкт-Петербург выгодно отличаются от регионов тем, что располагают огромным потенциалом научных школ, где часто

¹ Комитет конституционного надзора СССР был избран на 2-м Съезде народных депутатов СССР осенью 1989 г. в составе 27 человек во главе с председателем С.С. Алексеевым.

проводятся различные научные мероприятия (конференции, круглые столы, научные семинары и др.). Между тем отдельные регионы также славятся своими научными школами, в них служат науке выдающиеся ученые, развивающие науку административного и финансового права. В Институте государства и права Российской академии наук вызывают интерес те научные направления, те исследования, которые проводятся в регионах. Не вызывает сомнения то, что доклады, обмен мнениями, дискуссия, порождают высокие достижения и дают возможность делать новые открытия. В-третьих, к участию в Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения — 2021» были приглашены российские и зарубежные ученые, докторанты и аспиранты, практические работники в области административного права, административного процесса, финансового права. Четвертой отличительной особенностью было то, что целью конференции стало рассмотрение актуальных проблем, современных тенденций и перспектив развития административного и финансового права в условиях новых конституционных реалий. Весьма важно и то, что участники дискуссионной площадки могли в режиме онлайн обратиться напрямую к представителям законодательных органов, рассказать о возникших проблемах и предложить пути их решения.

Программа конференции формировалась из заявленных участниками наиболее острых и значимых вопросов, соответствующих поставленной цели и общей теме. На конференции обсуждались следующие вопросы:

- влияние новых конституционных реалий на предмет, метод, систему, науку административного и финансового права;
- третья кодификация законодательства об административных правонарушениях, достижения, проблемы, научные прогнозы и перспективы развития;
- реформирование контрольной (надзорной) деятельности: достижения, проблемы, научные прогнозы и перспективы развития;
- система государственной службы: современное состояние, основные проблемы и перспективы развития;
- административные процедуры и цифровая экономика: состояние правового регулирования, проблемы и перспективы развития;
- трансформация финансово-правовых отношений в условиях цифровой экономики.
- правовое регулирование финансового рынка в современных экономических условиях;
- налоговые правоотношения: современное состояние, перспективы развития и другие темы.

Цель конференции: рассмотрение актуальных проблем, современных тенденций и перспектив развития административного и финансового права.

Открыл конференцию Директор Института государства и права Российской академии наук, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Савенков Александр Николаевич**. С приветственным словом выступили: Председатель Правления Ассоциации юристов России **Владимир Сергеевич Груздев**; врио заместителя Директора Института государства и права Российской академии наук по научной работе, доктор юридических наук, профессор **Летова Наталия Валерьевна**, заведующая сектором административного права и административного процесса, главный научный сотрудник ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна**.

Настоящим сборником, в котором собраны труды ведущих российских ученых-административистов и молодых исследователей со всех регионов России, мы выражаем благодарность великому ученому за научное и творческое наследие.

Заведующая сектором административного права
и административного процесса,
главный научный сотрудник сектора АПиП
Института государства и права РАН
доктор юридических наук, профессор
М. Н. Кобзарь-Фролова

I. ВЫСТУПЛЕНИЯ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ

Запольский Сергей Васильевич,
главный научный сотрудник сектора
административного права и административного процесса
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: zpmoscow@mail.ru

Перечитывая Б.М. Лазарева... (о компетенции органов исполнительной власти и механизме управления)

Аннотация. Статья посвящена научному наследию профессора Б.М. Лазарева и его вкладу в развитие теории административного права. Юридическая конструкция компетенции органа управления, разработанная Б.М. Лазаревым, воспринята законодателем, как и концепция функций управления и применена во множестве законодательных нормативных актов.

Соотношение власти и управления, подчинение и иерархия органов управления, делегирование полномочий процедуры и административный процесс, иные институты российского административного права сложились во многом под влиянием мыслей и идей Бориса Михайловича Лазарева так же, как и перспективные направления правовых основ управления, анализируемые в статье.

Ключевые слова: власть; управление; компетенция; функции и полномочия органа управления; управленческие процедуры; делегирование полномочий.

Научные результаты не столь длинного жизненного пути Б.М. Лазарева обширны и многоценны; он совершил серьезные прорывы в различных отраслях права, однако его наибольшие успехи — в теории административного права и государственного управления. Думаю, мысли и предложения Б.М. Лазарева еще ждут осмысления и реализации, в том числе в ходе проведения организационных и экономических реформ в нашей стране, а ознакомление с его работами способно обогатить новыми идеями любое научное исследование.

Постигая содержание трудов Бориса Михайловича, приходишь нередко к мысли об особом понимании им существа государственной власти, как и власти вообще. В диссонанс с общепринятой точкой зрения им высказывалась мысль о происхождении государственного

управления в любых проявлениях как органическом соединении власти народа, предусмотренной самой основой ст. 3 Конституции страны, с законом, определяющим компетенцию, полномочия, правовой статус представительной, исполнительной, судебной ее ветвей.

Этот вывод крайне важен для доказывания того, что ни один орган государства, от Президента до муниципалитета и соответствующих должностных лиц, не обладает «оригинальной» властью непосредственно от народа, но отправляет полномочия (компетенцию), вытекающие из Конституции РФ или законов страны. Следовательно, никто не может «добраться до власти» хотя бы потому, что сама власть неотторжима от народа и его воли и не может быть передана или присвоена, а государственный орган или должностное лицо обладает своеобразным «вторым переделом» — компетенцией, т. е. набором прав, обязанностей, долженствований, процессуальных и процедурных правил, формируемых по закону и на основе закона.

Отсюда, как минимум, две констатации. Должностное лицо или орган, злоупотребляющий своей компетенцией, совершает противоправное изъятие власти народа, как в случае выхода за пределы собственной компетенции, так и тогда, когда используется компетенция или полномочия другого органа или должностного лица. Как писал Б.М. Лазарев «Орган вправе и обязан выполнять ту деятельность, которая на него возложена (подчеркнуто мною — С.З.) государством. Он не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы»¹.

Сказанное имеет непосредственное отношение к проблеме делегирования управленческих полномочий «сверху-вниз» и «снизу-вверх». Делегируя свои полномочия или функции орган публичной власти так или иначе искажает логику и политику управления, приспособливая свою деятельность к изменяющимся условиям. Думается, законодателю следует обратить внимание на выходящую за разумные пределы практику делегирования управленческих полномочий...

Другая констатация касается самого характера и цели наделения органа или должностного лица соответствующими полномочиями. В той части, в которой орган наделен компетенцией по управлению чем-либо, недопустимо отстранение этого органа от осуществления полномочий то ли путем переложения функций на негосударственный орган, то ли посредством практики фактического дерегулирования вообще. Между тем, во многих сферах публичного управления возникают

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 20.

процессы «диффузии власти» — возникновения структур, конкурирующих с госорганами и/или должностными лицами, которые, не покушаясь на их компетенцию, вовлекаются в принятие управленческих решений и механизм администрирования. Этот процесс зачастую идет путем разбалансировки взаимоотношений между управляющим и управляемым, когда функции руководителя не подкреплены его полномочиями. В качестве примеров можно привести соотношение полномочий в сфере управления банковской деятельностью и, особенно в сфере управления земельным фондом.

Б.М. Лазаревым сформированы теоретические подходы к компетенции органов управления, которая, во-первых, относится по родовым признакам к субъективному праву, во-вторых, компетенция генетически связана с государственной властью, в-третьих, компетенция предполагает исключительную возможность и обязанность решать все вытекающие из нее вопросы, в-четвертых, структура компетенции создает обязанности по отношению к публичной власти, права по отношению к управляемым субъектам, а также обязанность не допускать отправление его (органа) полномочий иным субъектом или субъектами.¹

Мысли Бориса Михайловича Лазарева весьма актуальны для преодоления традиционного порока действия органов исполнительной власти. Министерство, служба, надзор обладая формально отраслевой или межотраслевой компетенцией, в действительности ограничивают свою функцию исполнением поручений, исходящих от Президента или правительства.

Работа по поручениям или преимущественно по поручениям зачастую приводит к потере управляемости целой отраслью или сферой социально-экономической политики, сужает диапазоны информированности о реальном положении вещей. Как будто следуя рекомендациям Б.М. Лазарева, правительство в 2020–2021 годах, во многом реагируя на угрозы пандемии COVID-19, предприняло ряд шагов по информационному и организационному «разгораживанию» министерств и ведомств и приданию их деятельности руководящего характера. Для этого был, в частности, создан специальный Координационный центр кабинета министров РФ, концентрирующий всю социально-экономическую информацию и координирующий деятельность всех исполнительных органов власти².

Б.М. Лазарев в своих работах ратовал за всемерное развитие и совершенствование процессуального и организационного начал в

¹ Там же. С. 17.

² См.: Коммерсант. 2021. № 31.

организации управления, которые он рассматривал как средства материализации административно-правовых норм, как путь к приданию управлению действительно правового характера. Профессор Лазарев Б.М. своим исследованием системы способов определения компетенции органов управления создал теоретические основы формирования управленческих процедур как механизма управления отраслями народного хозяйства.¹

В области экономики роль процессуального регулирования резко повысилась после отказа от планового ведения хозяйства и перехода на рыночные принципы производства. Последствия этого вызвали не только становления особого экономического правосудия, создания арбитражных судов, формирования развитого механизма исполнительного производства, но и законодательного регулирования многих новых сторон хозяйствования: налоговых взаимоотношений, правил размещения государственных заказов, антимонопольного регулирования, кредитных отношений рыночного типа и ряда других. Многие акты рыночного законодательства не носят названий, указывающих на их процессуальную направленность, но то, что процесс, юридические процедуры стали главной целью и приоритетом деятельности законодателя в последние 25 лет, трудно опровергнуть.

Можно предположить, что само материальное право стало более процессуальным, приобрело процессуальные черты. Материально-правовое предназначение той или иной нормы обеспечивается и раскрывается через ее (нормы) процессуальные признаки.

Одним из следствий такого положения вещей служит раздвоение понятия процессуального права. Генетически связанное с судебным или иным юрисдикционным разбирательством процессуальное право порождает свою параллельную итерацию, а именно — процедурное право. Урегулированные правовые управленческие и иные процедуры охватывают весь комплекс видов экономических отношений и определяют не только права и обязанности их участников, но и правовой режим хозяйствования в целом. Вопреки высказываемой в литературе точке зрения о самостоятельности процедурной регламентации экономических отношений, ее автономности от процессуального права, есть все основания считать правовые процедуры разновидностью процессуального права и, следовательно, степень обязательности соблюдения процедурных правил равной степени императивности соблюдения правил процессуальных.

¹ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1971. С. 259–278.

Как недоработку науки административного права следует рассматривать отсутствие концепции административных процедур, используемых в регулировании экономических процессов. Созданию такой концепции препятствует достаточное разнообразие самих процедур, относимость их к различным правовым массивам и урегулированность на несопоставимых уровнях регламентации. Кроме того, нет достаточной ясности в вопросе о том, что следует понимать под термином административная процедура, относятся ли к процедурам нормативные предписания, регулирующие только часть экономического процесса или же содержащие нормы методического характера и т. д. Остаются под знаком вопроса и требования, соответствие которым позволяет считать ту или иную группу процедурных норм сложившейся процедурой, прохождение которой создает заверченный юридический результат.

Запрос о концепции административных процедур приобретает высокую актуальность в свете необходимости повышения эффективности государственного управления экономикой и освобождения бизнеса от мелочной опеки, излишнего администрирования и коррупционной зависимости. Административные процедуры следует рассматривать как алгоритм взаимоотношений хозяйствующего субъекта и органа публичной власти, за пределами которого никаких иных требований не может быть предъявлено, никаких других обязанностей не может быть возложено. Таким образом, административные процедуры, их четкое исчерпывающее формирование и соблюдение — есть вопрос экономической свободы во взаимодействии органов государства и хозяйствующих субъектов.

Ограничение полномочий органов исполнительной власти пределами и возможностями, предоставленными административной процедурой, способно создать совершенно новый политический климат экономического развития. Казалось бы, эта несложная для реализации перспектива могла быть четко реализована — достаточно переименовать имеющиеся в законодательстве виды администрирования, предусмотренные в законодательстве, в административные процедуры — и проблема решена. Налоговое администрирование, валютный и таможенный контроль, антимонопольное регулирование, банковский надзор, разрешительно-лицензионная система, бюджетно-финансовый (казначейский) надзор, многочисленные отраслевые надзоры и службы действуют на основе законодательства в пределах установленных функций и компетенции; законность принимаемых ими мер проверяется органами прокуратуры и может быть оспорена в суде. По формальным признакам названная и неназванная деятельность подобного рода может быть поименована административными процедурами.

В аспекте анализа эффективности это означает, что процедурное воздействие осуществлялось бы в режиме исполнения обязанностей, т.е. с полным отсутствием дискреции или при ее (дискреции) минимальном присутствии. Не секрет, что многие органы контроля и надзора используют свои возможности произвольно и непоследовательно, допуская на подконтрольных объектах выпуск продукции или услуг с отступлениями от требований по качеству, хищения, нарушения требований безопасности. Как становится возможным доведение банка до неплатежеспособности за счет ведения рискованной кредитной политики, при том, что все банки отчитываются ежедневно перед ЦБ? Кто, наконец, допустил хищение из бюджета бывшим министром финансов Московской области более 60 млрд рублей?

Эти и многие подобные вопросы остаются без ответа при наличии соответствующих органов контроля и надзора и наделении их достаточными полномочиями по пресечению противоправной деятельности... Всею виной пресловутая дискреционность в осуществлении надзора и контроля — соответствующие органы пользуются правом контроля, но осуществлять контроль не обязаны. Более того, крайне редки, если не сказать единичны случаи привлечения к ответственности лиц, чья бездеятельность способствовала совершению экономического правонарушения.

Между тем, правовые основания для этого имеются и состоят не только в функциональной принадлежности органов контроля и надзора к содеянному конкретным правонарушителем, но и в самой правовой природе сделок и операций по распоряжению публичными денежными фондами и публичной (государственной) собственностью. Как правило, такого рода сделки (операции) совершаются при пониженном или даже нулевом «встречном удовлетворении» со стороны публичной власти. Формальность контроля в подобных случаях восполняет это недостаток и придает легальность сделке (операции), даже противоправной или экономически нецелесообразной. Следуя этой логике можно предположить, что в целях вовлечения этих служб в реальный процесс управления риск органа контроля в связи с неисполнением своих обязанностей должен носить не только административно-правовой, но гражданско-правовой (солидарный) характер.

Сказанное в несколько иной интерпретации применимо и к другим видам и формам публичного управления, во всех случаях, когда субъекты связаны между собой административными правоотношениями. Традиционная, унаследованная из далекого прошлого схема управления, построенная методом «власть-подчинение», где власть наделяется широкими правами по управлению, а управляемые обязаны

подчиняться, думается, исчерпала свои возможности и должна быть заменена на новый современный алгоритм.

Тенденции построения механизма управления на основе абстрактных до поры и времени административных процедур, материализующихся применительно к объекту и участникам совместной деятельности, требующей согласованного руководства, возникли в мире давно, когда этактическая философия управления в результате Второй мировой войны потерпела полное историческое фиаско. Не могу считать случайным совпадением принятие именно в 1946 г. в США Федерального закона об административных процедурах¹. Возникший тогда новый правовой режим публичного управления повлиял на законодательство не только стран, близких по социально-политическому строю к США, но и на их антиподов, в том числе на СССР.

В послевоенный период в нашей стране также наблюдался повышенный интерес к законодательной легализации управленческих процедур в экономике. Так, принятое в 1954 г. постановление Правительства СССР «О правах министров СССР» со многими изменениями и дополнениями действовало вплоть до 1992 г. Ведомственные нормативные акты, особенно те, которые принимались в развитие и конкретизацию законов и постановлений правительства, преследовали создание отраслевых и функциональных управленческих процедур по всем значимым направлениям хозяйственного строительства. В свое время появилась государственная регистрация ведомственных нормативных актов, существенно повлиявшая на систему и качество последних.

В новых рыночных условиях администрирование управленческих процедур получило развитие уже на законодательном уровне: были приняты Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, законы о банковской деятельности и многие другие. Сюда же следует отнести весьма значимую кампанию по внедрению регламентов по оказанию государственных услуг².

Тем не менее, значительные усилия по упорядочению управления народным хозяйством не дали желаемый результат. Препятствием послужила неразработанность теоретической стороны вопроса, объясняемой, в свою очередь, нежеланием руководящих слоев общества что-либо кардинально менять в стиле управления экономикой, а именно в соотношении управляющих и управляемых, Дело в том, что метод «власть-подчинение», упомянутый выше, состоит из элементов, не

¹ Administrative Procedure Act (60 Stat. 237, 5 USC).

² Федеральный закон от 27.06.2010 № 210-ФЗ.

только не вызывающих синергетический эффект, но и глубоко антагонистичных друг другу.

Не отвлекаясь на философское освещение этого тезиса, обратимся к сугубо юридическим характеристикам, состоящим в неприемлемости термина и статуса «подчинение» в управлении экономикой правовыми средствами. Подчинение исключает какую-либо инициативу снизу и обеспечивает слитность деятельности управляющего и управляемого, принадлежность второго к первому, осуществление управления в этой системе путем команд, приказов, прямого принуждения и жесткого контроля.

В ряде управленческих систем подчинение — необходимый, центрирующий фактор. К таковым относится воинская и иная служба, в том числе гражданская. Возможно применение этого способа в чрезвычайных экономических ситуациях, таких как война, стихийные бедствия. Однако говорить об использовании этого метода постоянно и целенаправленно — значит обеднять, выхолащивать управление экономикой. И дело здесь не только в ориентации субъекта хозяйствования на директивы сверху, но и в нецелесообразности для власти предержажших наделять подчиненных реальными правами и возможностью защиты этих прав юрисдикционными средствами. Подчинение кому-либо означает и предполагает предельное ограничение волеизъявления и, напротив, управление на основе правовых процедур требует предоставления управляемому достаточно широкого набора прав и средств их реализации и защиты.

В современных условиях в тех областях хозяйственной жизни, которые предполагают активный правовой «диалог» предприятия с органом государственного управления, административные процедуры фактически сложились и даже закреплены законодательно. К таковым относится, например, налоговая сфера, антимонопольное регулирование, разрешительно-лицензионная система. В других же — наблюдается сохранение прежнего положения вещей — хозяйствующие субъекты находятся в положении подконтрольного, испытывающего на себе все «прелести» дискреционных возможностей органа управления.

Перестройке механизма управления на рыночные условия препятствуют и теоретические стереотипы. Так, часть 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ относит налоговые и другие финансовые и административные отношения имущественного типа к основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой и выводит их из сферы применения гражданского законодательства¹.

¹ ГК РФ 1994. Ч.1.

Резко разграничив два вида имущественных отношений и отделив гражданские отношения от иных, не подпадающих под признаки первых, это узаконение придает легальность произвольному распоряжению органами управления ресурсами всего общества, не защищаемых гражданским законодательством. При этом критерии, избранные для такого деления, не выдерживают минимальной критики...

Представляется, что альтернативой давно пережившей свои исторические пределы концепции «власть—подчинение», должно стать публичное управление на основе административных процедур, вбирающих в себя нормы и юридические конструкции, ориентированные на баланс прав и возможностей субъекта, представляющего интересы всего общества и хозяйствующего субъекта.

Решению этой насущной задачи в немалой степени должно способствовать определение правовой природы компетенции органа, осуществляющего публичную власть в области экономики. Традиционным и, пожалуй, даже аксиоматическим является признание этого органа отраслевого или функционального управления действующим от имени и в порядке осуществления функций государства как такового. Конституцией РФ (ч. 2. ст. 77) предусмотрено, что государственные органы исполнительной власти составляют единую систему органов. Вхождение в систему, более того принадлежность в качестве организационной части государственной исполнительной власти, по мнению большинства ученых-административистов нашей страны, служит основным и ведущим признаком органа исполнительной власти¹.

Не может не возникнуть предположение о том, что, вступая в какие-либо юридизированные отношения с органом исполнительной власти, юридическое или физическое лицо взаимодействует со всей исполнительной властью государства, а, следовательно, с государством в целом. На эту мельницу льют воду и нередкие высказываемые мнения, что у органа исполнительной власти не может быть иных интересов и целей деятельности, нежели общегосударственные и сугубо публичные. С учетом того, что любой орган исполнительной власти совершает в пределах своей компетенции множество действий по распоряжению публичным имуществом, гражданско-правовых сделок, издает нормативные и индивидуальные акты — все эти действия, сделки, акты защищены презумпцией неоспоримости в судебном порядке и могут быть изменены или отменены только вышестоящим органом в том же сегменте госаппарата.

¹ См.: История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 63 и далее.

Вопрос о правовой природе органа исполнительной власти — широко обсуждаемый в науке административного права. В аспекте административных процедур его актуальность связана со степенью автономности обязанностей и ответственности органа, возможности процедурного принуждения к вынесению им правомерного и разумного решения и праву юридического или физического лица к судебному или иному обжалованию акта (решения или сделки). В этом свете выглядит идеалистической идея о нацеленности любого органа исполнительной власти только на решение общенациональных или региональных задач. Как правосубъект он (орган) только в силу надления собственной компетенцией, предполагающей отраслевую, функциональную или территориальную легализацию не может не участвовать в разделе предметов, ведения, функций и, в конечном счете, в получении той квоты государственной власти, которой он обязан пользоваться согласно его месту в системе исполнительных органов страны, а, следовательно, не вступать в компетенционные и иные конфликты с другими органами.

Помимо прочего, рассмотрение органа исполнительной власти в качестве составной части единого госаппарата разрушило бы саму идею административной юстиции и административного судопроизводства, поскольку в силу принципа «никто не может быть судьей в собственном деле», обратило бы судебную жалобу или иск в полную бессмыслицу в силу принадлежности суда к тому же госаппарату. Благоклонность судов к органам исполнительной власти и без этого переходит иногда все границы. Подчеркнем, что эффективность административных процедур (равно как и административного процесса) целиком зависит от автономности и индивидуальной правосубъектности органов исполнительной власти и предельной юридикации их отношений с юридическими и физическими лицами, объединениями граждан, муниципальными образованиями и другими правосубъектами.

Следует обратить внимание на еще один аспект проблемы, а именно на существование и участие в отправлении исполнительной власти особых правосубъектов — юридических лиц публичного права. Их особая роль состоит в том, что полноценными участниками гражданского оборота они осуществляют управленческие функции, максимально близкие или даже тождественные исполнительной власти посредством своего гражданско-правового статуса¹. Признание существования такой категории правосубъектов в науке

¹ См.: *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права. М., 2010. С. 122.

права весьма затянулось и практика в данном случае законодательная пошла вперед, не дожидаясь вердикта ученых. В сфере управления экономикой юридические лица публичного права как особая форма правового регулирования хозяйственных отношений нашли свое применение в сферах банковских операций, рынка ценных бумаг, страхования, налогообложения, инвестиций, корпоративных институтов, отраслевого управления и некоторых других. В настоящее время актуальность проблемы признания существования юридических лиц публичного права состоит в определении того круга отношений гражданского оборота, существо и экономическая природа которых допускает и предполагает публичное управление ими с тем, чтобы внешнеатрибутивные признаки того или иного правосубъекта не скрывали его управленческую сущность.

Характерным примером служат коммерческие банки, осуществляющие делегированную исполнительную власть в сфере обеспечения кассовой дисциплины, обеспечения товарности внешнеэкономических сделок, контроля за ввозом и вывозом валюты, предупреждения отмывания денежных средств, полученных преступным путем и финансирования терроризма и по другим направлениям государственного финансового контроля. При таком объеме административных функций, в доктринальном толковании, банки продолжают рассматриваться как коммерческие организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность в интересах получения прибыли, а их управленческая деятельность регулируется административными регламентами весьма фрагментарно и не системно.

Еще более актуальной является задача создания системы правового взаимодействия коммерческих банков с Центральным банком. Банк России, обладая широкими дискретными полномочиями в отношении коммерческих банков, не ограничен закрепленным за ним кругом правообязанностей и обязательств по отношению к управляемым банкам, результатом чего стала ликвидация в ходе реформы банковской системы путем отзыва лицензий более 370 средних и мелких банков, что существенно обеднило рынок банковских услуг в регионах и отрицательно сказалось на интересах рядовых вкладчиков. Административная регламентация отзыва банковской лицензии и последствием отзыва позволила бы упорядочить этот процесс и внести правовую определенность в этот довольно хаотичный институт банковского права.

Создание в том или ином случае административного регламента далеко не самоцель и должно преследовать обеспечение юридической защиты контрагента исполнительного органа — физического или

юридического лица, иного правосубъекта, их защищенных законом интересов от административного нарушения.

По мере развития экономического законодательства, которое по большей части не может не носить печать односторонности прева-лирования публичного начала над частным, административная регламентация должна приобретать все большее развитие как публично-правовое средство защиты частного права и частных интересов. К сожалению, рядовой практикой стало многолетнее запаздывание принятия Правительством РФ, министерствами, другими органами управления актов, входящих в «шлейф» принятого Федеральным собранием Закона, которые являются административными регламентами или выполняют эту роль. По этой причине, например, так и не был раскрыт созидательный потенциал Градостроительного кодекса РФ, принятого некоторое время назад.

Потенциал, заложенный в феномене административных регламентов, может быть реализован только при следовании политике реформирования государственного управления из отправления «божественных» полномочий в особую специфическую форму участия органов, организаций должностных лиц в общественном производстве, в нашем случае — в экономическом обороте, с соответствующими этой форме правами, обязанностями и ответственностью. Административные регламенты и призваны для реализации этой политики правовыми средствами.

Завершая этот далеко не полный обзор взглядов Б.М. Лазарева на развитие административно-управленческого права, хотелось бы сказать, что Борис Михайлович считал не последней причиной развала Союза ССР пренебрежение совершенствованием законодательства об управлении, процедурно-процессуальную беспомощность управленцев, особенно среднего звена, правовой нигилизм во всех его проявлениях — болезни, не изжитые и сегодня¹.

Библиографический список

1. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003.
2. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972.
3. Лазарев Б.М. Можно ли было сохранить СССР. М.: Юрист, 2002.
4. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории. М.: Наука, 2010.

¹ Лазарев Б.М. Можно ли было сохранить СССР. М.: Юрист, 2002.

Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна,
Заведующая сектором административного права
и административного процесса,
главный научный сотрудник сектора АПип
Института государства и права
Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: MargokFMN@yandex.ru

Административный процесс и административные процедуры в трудах Б.М. Лазарева

Аннотация. Борис Михайлович Лазарев — выдающийся советский, российский ученый. Тематика его исследований связана с вопросами компетенции органов государственного управления, формами государственного управления, связи органов государственного управления и гражданина. До настоящего времени весьма актуальными остаются его взгляды на административный процесс и управленческие процедуры.

Ключевые слова: процесс; административный процесс; процедура; управленческие процедуры; государственное управление; юрисдикционный процесс; судебный процесс; стадия.

Борис Михайлович Лазарев — выдающийся советский, российский ученый, Заслуженный деятель науки РСФСР. В Институте государства и права РАН Борис Михайлович служил науке с 1960 по 1995 год. Он прошел путь от младшего научного сотрудника, молодого ученого, до заведующего сектором административного права, а затем руководителя Центра публичного права.

Тематика исследований, проводимых Борисом Михайловичем была весьма обширна: это и вопросы компетенции органов государственного управления, формы государственного управления, связь органов государственного управления и гражданина, административный процесс, управленческие процедуры и многое другое.

Борисом Михайловичем очевидно верно было отмечено, что тема административного процесса оказалась наиболее слабо развита в трудах ученых — его современников. И этому нашлось вполне логичное объяснение: в дореволюционной России и в советский период это понятие как таковое отсутствовало. Если в монархической России правосудие осуществлялось от имени монарха, то в советский период

серьезным тормозом стали отношения между органами управления и гражданами, которые складывались в условиях острейшей классовой борьбы и не могли получить быстрого развития. Теория административного права была лишена возможности опереться на достаточно широкую законодательную базу¹. Борис Михайлович признавал в качестве основоположников теории советского административного процесса Г.И. Петрова, Ю.М. Козлова, Ц.А. Ямпольскую, более молодых Б.В. Дрейшева, В.Д. Сорокина, Н.Г. Салищеву и некоторых других советских, российских ученых.

Для Бориса Михайловича Лазарева, прежде всего, важно было разобраться в терминологии: дать толкование понятий «процесс», «процессуальное законодательство», «процедура», «производство по делам» и т. д. Причем все эти понятия Борис Михайлович связывал с действием механизма государственного управления, первоосновой которого считал процедуру. Именно процедура определяет порядок совершения действий, необходимых для выполнения конкретного дела, решения поставленной перед органом власти задачи. Процедуры, следуя одна за другой складываются в стадии. Применительно к деятельности государственных органов процедура не только составляет (наполняет) стадию, но и определяет цели каждой стадии, последовательность совершения каждой стадии, определяет временные рамки совершения конкретных действий на каждой стадии, основания совершения действий, способы их юридического закрепления (оформления, фиксации). В процедуре прослеживается взаимосвязь каждого предыдущего и последующего действия. Но процедура не может возникнуть и проходить сама по себе. Она возникает из правовой нормы. Борис Михайлович пишет: «в результате закрепления или установления процедур правовыми нормами они становятся юридическим явлением и превращаются в процессуальный элемент правопорядка»².

Когда вся совокупность действий, совершаемых в рамках процедуры и направленных на разрешение конкретного дела складывается в систему, а результат достигает своей цели, результат носит название «процесс». Потому что суть процесса, как раз и состоит в основанной на норме процессуального права последовательности действий. Участниками могут быть не только служащие и должностные лица, участниками действий могут быть граждане. Например, гражданин подает жалобу в орган власти. С момента регистрации жалобы гражданин стал

¹Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. С. 92–93.

²Лазарев Б.М. Управленческие процедуры. М.: Наука, 1988. С. 5.

участником процесса. А сама суть регистрации — процедура (регистрационная). Все действия участников складываются в систему правоотношений, образующих в результате и посредством своих действий юридический процесс. Каждое действие должно быть нормативно закреплено. Таким образом и процедура и весь цикл правоотношений в ее рамках и процесс осуществляются на основе соответствующих норм. Правовые нормы, закрепляющие или устанавливающие процедуры «содержат в себе идеальные модели процесса, являются процедурными»¹ или процессуальными.

Борис Михайлович сетовал на то, что в толковании вышеупомянутых терминов «процедура», «процесс» и «процессуальное право» часто наблюдаются «разнобой» и всякого рода неточности. Например, эти термины нередко отождествляются, один подменяется другим. А это в корне не верно. Поскольку процессуальное законодательство относится к позитивному праву, а процедуры хоть и осуществляются на основе правовых норм, но относятся к правопорядку. Процесс, как уже было упомянуто выше слагается из реальных действий его участников и конкретных правоотношений.

Б.М. Лазарев писал: не правильно было бы делать заключение о том, что процедуры есть составные части юрисдикционного процесса. И приводит пример: процесс бракосочетания состоит из ритуальных процедур. Действия участников процесса бракосочетания и конкретные правоотношения, возникающие в связи с действиями направленными на их реализацию, никак не могут стать элементами правопорядка. Различать рассматриваемые явления важно не только во имя юридической культуры, но и по практическим соображениям. Борис Михайлович предупреждал также исследователей: не всегда действия участников процесса точно соответствуют его модели, закреплённой в правовой норме. Иногда процессуальные правила нарушаются. Важно помнить, что каждому процессу, совершающемуся даже при точном соблюдении всех установленных правил, могут быть присущи индивидуальные черты и свои особенности.

Любой процесс складывается из стадий. Каждая стадия следуя одна за другой в определенной логической последовательности, связана между собой общей конечной целью. При этом каждая стадия может обладать относительной самостоятельностью. Например, стадия законодательной инициативы. Каждая стадия может иметь свою целевую направленность. Часто правовая норма устанавливает жесткие рамки завершения одной стадии и перехода ее в другую.

¹Лазарев Б.М. Там же. С. 6.

На любой стадии процесса все действия ее участников фиксируются установленным способом. Совершая те или иные определенные процессуальными правилами взаимозависимые действия, участники вступают в процессуальные отношения, приобретая соответствующие процессуальные права и обязанности. Однако, в любом процессе роли у участников разные. Всегда есть лица, которые являются исполнителями или лишь выполняют определенные действия, следуя установленным правилам, а есть лица, которые принимают решение, исполняют решение, дают заключение и т.п. Любая управленческая деятельность стадийна, циклична, состоит из определенных, последовательно сменяющих друг друга повторяющихся действий. Например: выявление проблемы (анализ, выработка проекта решения) — рассмотрение проекта (согласование, обсуждение, экспертиза, оценка) — принятие решения (включая доведение решения до исполнителей, организация исполнения, контроль за исполнением) — пересмотр в случае необходимости ранее принятого решения (корректировка, отмена, приостановление действия)¹. Это не означает, что любой управленческий процесс включает все упомянутые стадии. Так, при поступлении жалобы, в ней уже содержится суть проблемы. Поэтому процесс начинается со стадии — принятия решения.

Было в его трудах и предостережение: нельзя признавать идентичными и следует различать близкие по звучанию понятия «процесс управления» и «управленческий процесс». Первое понятие — есть динамика, организация управления в материальных и процессуальных его аспектах. «Управленческий процесс» — это процедурная сторона управленческой деятельности.

Не все процедуры, закрепляемые нормами административного права, являются управленческими. К управленческим следует относить лишь те, которые предусмотрены нормами административного права и которые определяют порядок этой деятельности.

Б.М. Лазарев критиковал Н.Г. Салищеву за ее узкую трактовку административного процесса, которая, впрочем, повлияла на позицию некоторых административистов и была ими поддержана. Он отрицательно относился к тому, что Надежда Георгиевна трактовала его по аналогии с судебным процессом: как явление, связанное лишь с решением индивидуальных дел по поводу споров и с применением мер административного принуждения, т. е. с юрисдикционной деятельностью органов государственного управления. Н.Г. Салищева

¹ См.: Лазарев Б.М. Там же. С. 7; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1973. С. 205.

прямо пишет о близости административного, уголовного и гражданского процессов¹. При этом Б.М. Лазарев высоко оценивал труды Г.И. Петрова, Ю.М. Козлова, Ц.А. Ямпольской за их понимание административного процесса как государственной исполнительно-распорядительной деятельности по решению любых индивидуальных, а не только юрисдикционных дел. Он писал о том, что позиция именно этих авторов стала господствующей в науке административного права СССР и ряда зарубежных стран социалистического лагеря.

Но наиболее прогрессивным, по мнению Б.М. Лазарева было учение, развитое в трудах Б.В. Дрейшева и В. Д. Сорокина, которые имели еще более широкий взгляд на административный процесс — с охватом процедуры и нормотворческой исполнительно-распорядительной деятельности. Наиболее прогрессивной, Борис Михайлович полагал, была позиция В.Д. Сорокина, который сформулировал вывод о том, что административный процесс нужно связывать с реализацией органами государственного управления любых их полномочий, с решением любых вопросов, отнесенных к их компетенции.

Сам Б.М. Лазарев настаивал на позиции, что исполнительно-распорядительная государственная деятельность имеет в отличие от правосудия более сложную структуру и в ней возможно выделить разнообразные виды нормотворческой, правоприменительной, юрисдикционной деятельности. Отсюда и разнообразие управленческих процедур по сравнению с судебными. По сравнению с административным процессом, судебный процесс — это лишь отправление правосудия.

Административные процедуры более разнообразны, чем судебные. Это вытекает из самого характера управленческой деятельности. Суд разрешает дело с возникшим спором или с правонарушением. В государственном управлении основной удельный вес занимает регулирующая и организующая деятельность. Органы управления, в отличие от судов, осуществляют нормотворчество, акты судов — это подзаконные акты ненормативного характера, они основаны на норме, в том числе принятой органом управления. Управленческие процедуры гораздо разнообразнее судебных. Б.М. Лазарев дает характеристику управленческим процедурам. Они обеспечивают²:

- четкое функционирование органа исполнительной власти;
- полноту, всесторонность и объективность анализа проблем, установления истины;

¹ См.: *Салищева Н.Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. С. 19.

² См.: *Лазарев Б.М.* Там же. С. 17–18.

- правильное и справедливое применение материальных норм административного и других отраслей права;
- внедрение современных методов управления;
- условия для реализации прав, законных интересов участников отношений;
- демократические начала в управлении.

Управленческие процедуры способствуют научной обоснованности управления, экономят силы, средства и время работников аппарата управления.

И еще управленческую процедуру Борис Михайлович рассматривал как форму по отношению к содержанию управленческой деятельности¹.

Библиографический список

1. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1973.
2. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
3. Лазарев Б.М. Управленческие процедуры. М. Наука, 1988.
4. Лазарев Б.М. Формы Советского государственного управления. М.: Институт государства и права АН СССР, 1983.
5. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970.

¹ Лазарев Б.М. Формы Советского государственного управления. М.: Институт государства и права АН СССР, 1983. С. 7.

Хазанов Сергей Дмитриевич,
заведующий кафедрой
административного права
Уральского государственного
юридического университета,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: khazanov68@yandex.ru

К вопросу о новых стандартах административно-деликтной процессуальной формы

Аннотация. В преддверии принятия нового Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в статье рассматриваются новые стандарты процессуального регулирования порядка привлечения к административной ответственности, призванные гармонизировать данный вид административно-процессуальной формы судебной и административной правоприменительной деятельности с иными видами публичного администрирования и судопроизводства, способствовать повышению уровня защиты прав и законных интересов граждан и организаций, а также повышению эффективности и качества административно-деликтного правоприменения.

Ключевые слова: административно-деликтная процессуальная форма; судопроизводство по делам об административных правонарушениях; стандарты процессуального регулирования привлечения к административной ответственности; правовые режимы административно-деликтного правоприменения.

Административно-деликтная процессуальная форма, то есть порядок привлечения к административной ответственности, исторически выступала как наиболее развитый вид процессуальной деятельности, регламентируемой административным правом. Именно эта процессуальная форма задавала ориентиры наиболее сложных юридических конструкций, предлагала использовать в административной деятельности инструментарий наиболее близкий по своим юридическим свойствам к судопроизводственной деятельности, учитывая, что эта форма в равной степени применяется и судебными и несудебными органами.

Все остальные виды административной правоприменительной деятельности — предоставление публичных услуг, контрольно-надзорная деятельность, разрешение правовых споров, управление публичным имуществом, не говоря уже о так называемом внутреннем

администрировании, включая управление государственной службой, длительное время не могли конкурировать с административно-деликтной процессуальной формой ни по детальности и универсальности процессуального инструментария, ни по широте охвата правоотношений, реализуемых в процессуальной форме. Однако постепенно законодательство о публичном администрировании наполняется все более современными, узко-специализированными процессуальными формами и средствами, демонстрирующими весьма интересные модели процессуальных отношений, отвечающие европейским правовым стандартам, что, в свою очередь, обязывает разработчиков законопроектов об административно-деликтной процессуальной форме **повышать уровень, качество и глубину процессуальной регламентации административно-деликтных отношений.**

Причем необходимость в этом возникла уже тогда, когда в орбиту производства по делам об административных правонарушениях был вовлечен АПК РФ. С приятием КАС РФ административно-деликтная процессуальная форма уже не может придерживаться более низких стандартов процессуального регулирования, поскольку обязана обеспечить не меньший уровень правовой защиты и гарантии законности административно-деликтной правоприменительной деятельности, не меньшую эффективность судебного контроля за принятием решений о привлечении к административной ответственности.

Какие же факторы обуславливают сложность административно-деликтной процессуальной формы, обязывают разрабатывать и внедрять новые стандарты процессуального регулирования? Большинство из них хорошо известны, но на современном этапе развития законодательства возможно приобретают новое звучание.

Прежде всего, следует подчеркнуть необходимость дифференцированного подхода к процессуальному регулированию судебной и административной юрисдикционной деятельности. Вне всякого сомнения, выделение отдельных глав по рассмотрению и пересмотру дел для судебных и несудебных органов в проекте процессуального кодекса это существенный прогресс, призванный окончательно разграничить судопроизводственную и административную правоприменительные деятельности. На наш взгляд, **практически каждая процессуальная норма и каждый процессуальный подинститут должны быть проверены с точки зрения того, могут они носить универсальный характер для административной и судебно-административной юрисдикционной деятельности, либо предназначены для использования только в рамках какого-то одного из названных правовых режимов.** В частности, это должно затронуть подинституты доказывания и доказательств, правового положения

участников производства, порядка заявления и рассмотрения ходатайств, порядка уведомления участников и др.

Само же судопроизводство по делам об административных правонарушениях как одну из разновидностей административного судопроизводства, а не просто судебного порядка рассмотрения и пересмотра соответствующей категории дел, следует максимально наполнять современным судопроизводственным инструментарием, ни в чем не уступающим регламентации данного производства АПК РФ, в основе которого, как известно, лежит классическое исковое производство (ст. 202 АПК РФ). Они обязаны предоставлять единые процессуальные стандарты разрешения данного рода юридических дел (споров), в том числе стандарты доказывания состава административного правонарушения, представления и оценки доказательств, преюдициальности судебных решений, видов и порядка применения мер предварительной судебной защиты и др., что, в конечном итоге, позволит приблизиться к судопроизводственным стандартам КАС РФ, особенно в части оспаривания решений о привлечении к административной ответственности.

Сложность административно-деликтивной процессуальной формы обуславливается различными правовыми режимами деятельности субъектов административной юрисдикции — по сути дела данная форма предлагает унифицированный подход к процессуальному регулированию видов правоприменительной деятельности, *которые по многим ключевым параметрам слабо коррелируют между собой* — полицейская деятельность, антимонопольная деятельность, техническое регулирование, исполнительное производство, налоговое администрирование, таможенное дело, профилактика правонарушений несовершеннолетних, муниципальный контроль. Столь разные по своим правовым режимам виды административной деятельности попадая в орбиту административно-деликтивной процессуальной формы начинают деформировать процессуальные институты под себя (достаточно сравнить протоколы и постановления об административных правонарушениях, например, органов ГИБДД и Ростехнадзора). Конечно же это серьезный вызов, поскольку ни законодатель, ни доктрина пока не готовы предложить *дифференцированного подхода* к процессуальному порядку деятельности столь разных субъектов административно-деликтивного правоприменения, в том числе путем выделения внутри ПКоАП РФ отдельных глав для разных режимов публичного администрирования. Следовательно, процессуальный инструментарий должен предоставлять, там, где это необходимо, определенную гибкость, возможность проявления отраслевой индивидуальности в строго определенных

пределах, а применительно к ряду процессуальных поединститутам наоборот проявить последовательную жесткость, не позволяя их деформацию в угоду ведомственных интересов.

Для примера можно рассмотреть институт административного расследования. И действующий кодекс, и проект ПКоАП РФ предполагает жесткую унификацию и строгий единообразный подход, что, на наш взгляд, давно не отвечает конституционным целям полноценного расследования там, где это необходимо, и теми способами, которые характеризуют особенности деятельности отдельных видов административной юрисдикции. Если сегодня состав административного правонарушения не включен в ст. 28.7 КоАП РФ, административное расследование проводить нельзя, хотя оно объективно может быть необходимым для полноценного доказывания состава правонарушения, а без него в материалах дела будет только протокол об административном правонарушении и прилагаемый к нему рапорт должностного лица, участвовавшего в пресечении противоправных действий.

Нельзя не учитывать, что ряд процессуальных поединститутам административно-деликтной процессуальной формы требует «двойных контуров защиты», поскольку им приходится преодолевать значительное должностное усмотрение, во многих местах граничащее с должностным произволом. Например, при формировании процессуального статуса участника недостаточно просто указать, что у лица, в отношении которого ведется производство по делу, есть право на защиту, а защитник предоставляется с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Следует использовать дополнительный процессуальный инструментарий, предусматривающий, что **любое обвиняемое или подозреваемое в совершении административного правонарушения лицо, в отношении которого применяются меры процессуального принуждения имеет право беспрепятственно и незамедлительно общаться со своим защитником наедине, конфиденциально, и такое количество времени, которое необходимо, чтобы сформулировать свою позицию**, в любой момент вправе отказаться от услуг защитника, в любой момент может заменить своего защитника, пользоваться услугами нескольких защитников или самостоятельно осуществлять защиту своих прав. Эта дополнительная процессуальная поддержка нужна не во всех случаях, но на острие конфликтного взаимодействия участников процессуальных отношений она крайне необходима. Конечно, и она не даст должного эффекта, если правоприменитель будет сознательно игнорировать императивные процессуальные требования, но все же она способна существенно усложнить сознательное девиантное правоприменение.

Новые стандарты процессуальной формы предъявляют особые требования к структуре расположения процессуальных норм и подинститутов, а также глубине, детальности регламентации отдельных видов процессуальных отношений. Здесь очень важно правильно расставить приоритеты, не допускать перевеса детальности регламентации в пользу вопросов второстепенных, технических, в ущерб вопросам процессуальной правосубъектности и формам и способам процессуальной коммуникации участников правоотношений. Вне всякого сомнения, детальная регламентация процессуальных прав и обязанностей участников производства гораздо значимее, чем порядок исчисления процессуальных сроков или порядок использования специальных технических средств. Имеет значение и форма изложения материала, например, «строчное перечисление» прав лица, в отношении которого ведется производство по делу, необходимо заменить на выделение каждого процессуального права в отдельный пункт, ярко акцентируя всех участников, что законодатель относится к каждому процессуальному праву, как особо ценному правовому явлению, требующему уважения и защиты.

Если обратиться к первой главе проекта ПКоАП РФ, очевидно, что требуется дополнительная структуризация процессуального материала, в том числе стандарт надлежащего процессуального регулирования предполагает наличие отдельной статьи с терминами и определениями, которые, в свою очередь, должны быть гармонизированы с терминологией и понятийным аппаратом АПК РФ, КАС РФ, УК РФ, законодательства о судостроительстве и статусе судей, законодательства о контроле и надзоре и законодательства об исполнительном производстве. При этом новые стандарты процессуального регулирования не могут быть изолированными от аналогичных стандартов материально-правового регулирования административно-деликтных отношений, прежде всего, определения административной деликтоспособности, форм и видов виновного деяния и условий, при которых вина считается установленной, оснований освобождения от административной ответственности, административного наказания и др.

Стахов Александр Иванович,
заведующий кафедрой административного права и процесса
имени Н.Г. Салищевой,
главный научный сотрудник (руководитель направления)
Центра исследования проблем правосудия
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: alexander-stakhov@ya.ru

Контрольно-надзорная деятельность, административное контрольно-надзорное производство, административное судопроизводство: понятие, соотношение, взаимосвязь

Аннотация. Принятые в 2020 г. федеральные законы «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» углубляют и расширяют исторически обособившееся законодательное регулирование деятельности органов публичной администрации (органов исполнительной власти и местного самоуправления) по контролю и надзору за хозяйствующими субъектами (индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами). Комплексный анализ данных федеральных законов, позволяет сделать вывод о наличии многочисленных несистематизированных терминов, применяемых законодателем для характеристики указанной деятельности публичной администрации. В целях обеспечения единообразия законодательного регулирования правоприменительной практики предлагается ввести в научный оборот такие обобщающие категории как «контрольно-надзорная деятельность», «контрольно-надзорные органы», «законодательство о контрольно-надзорной деятельности». Из системного анализа норм законодательства о контрольно-надзорной деятельности, проведенного во взаимосвязи с положениями КоАП РФ, АПК РФ и КАС РФ: а) обособляется такое противоправное деяние как «нарушение обязательных требований, выявляемое в ходе контрольно-надзорного мероприятия»; б) выделяется административное контрольно-надзорное производство и дается общая характеристика данного вида административно-процессуальной деятельности контрольно-надзорных органов; в) обосновывается самостоятельность административного судопроизводства по делам о нарушениях обязательных требований. Обобщая изложенный подход к пониманию контрольно-надзорной деятельности, административного контрольно-надзорного производства, административного судопроизводства по делам о нарушениях обязательных требований, делаются выводы о полезности и значимости данного подхода для административно-правовой науки.

Ключевые слова: нарушение обязательных требований; контрольно-надзорное мероприятие; административное дело; административное контрольно-надзорное производство; административное судопроизводство.

В 2020 г. в стране приняты одним пакетом два федеральных закона — ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — ФЗ-247) и ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации (далее — ФЗ-248). Указанные федеральные законы, по сути, продолжают углублять и расширять сферу законодательного регулирования деятельности специализированных органов публичной администрации (органов исполнительной власти и местного самоуправления) по контролю и надзору за хозяйствующими субъектами (юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями), обособившуюся в России с 2001 г. под воздействием Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Следует подчеркнуть, что посредством ФЗ-247, начиная с 2020 г., обособляется система специальных правовых норм, устанавливающих обязательные требования, предъявляемые к поведению частных лиц (физических лиц и организаций), а также ответственных органов публичной власти, их представителей, которое создает риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (очевидно — требования, предъявляемые к поведению физических лиц, организаций, органов публичной власти, создающему опасность (угрозу) причинения вреда (ущерба) частным и публичным правам, законным интересам).

Указанные обязательные требования реализуются под контролем специализированных органов публичной администрации (органов исполнительной власти и местного самоуправления), и поэтому соблюдение и исполнение обязательных требований оценивается данными органами, их уполномоченными должностными лицами в ходе отдельных (самостоятельных) видов административно-охранительной деятельности, которые обособляются в ч.1 ст. 1 ФЗ-248, а содержательно раскрываются с позиции функционального подхода, используемого в современных учебниках по административному праву¹.

Анализ ч.1 ст. 1 ФЗ-248, проведенный с позиции функционального подхода, позволяет сделать вывод, что оценка исполнения

¹ Административное право России: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А.И. Стахов, П. И. Кононов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019; Административное право. Практикум: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.]; под ред. А.И. Стахова. М.: Юрайт, 2020.

обязательных требований осуществляется, главным образом, органами исполнительной власти и местного самоуправления следующим образом:

а) в ходе административного санкционирования (в ходе выдачи лицензий и разрешений частным лицам, оценки соответствия продукции, аккредитации и т. п.);

б) в ходе административного производства по делам об административных правонарушениях (в ходе внесудебного привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц);

в) в ходе противодействия административным деликтам посредством предупреждения, выявления, пресечения нарушений обязательных требований, восстановления правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

Обратимся к исследованию административно-правовой природы и содержания деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений обязательных требований, восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

В первую очередь заметим, что указанная деятельность публичной администрации обособляется законодателем при помощи разнообразных специальных терминов (в том числе, «государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль», «антимонопольный контроль», «налоговый контроль» и др.). Данная деятельность несомненно имеет административно-процессуальное содержание, которое угадывается в принципах и нормах ФЗ-248, а системно раскрывается в научной и учебной литературе посредством такой специальной категории как «административное контрольно-надзорное производство»¹.

При этом важно также отметить, что выделяемый вид деятельности публичной администрации осуществляется не только органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, но также организациями, которым законодатель предоставляет статус государственного или иного органа (например, Счетной палатой РФ,

¹ Теория административно-процессуального регулирования контрольно-надзорных отношений: учебное пособие / Стахов А.И. М.: РГУП, 2020; Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: учебное пособие / Стахов А.И. М.: РГУП, 2017; Административно-процессуальное право России. В 2 ч. Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А.И. Стахов. 2-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2019; Исполнительное административно-процессуальное право: учебник для вузов / Стахов А.И., Кононов П.И. М.: Юрайт, 2020.

Центральным Банком РФ, государственной корпорацией «Росатом» и др.). Такие организации предлагается рассматривать в качестве иных административно-публичных органов и обратить внимание на то, что данные организации в совокупности с выделенными выше органами исполнительной власти и органами местного самоуправления получили разнообразные обобщающие законодательные названия, а именно: «органы государственного контроля (надзора)», «органы муниципального контроля», «контрольные (надзорные) органы», «антимонопольные органы», «налоговые органы» и др.

На мой взгляд, такое терминологическое многообразие, используемое законодателем, не лучшим образом отражается в оценке хозяйствующими субъектами результатов правоприменительной деятельности публичной администрации и как следствие проявляется в многочисленных административных спорах, разрешаемых судами. В этой связи очевидна потребность административно-правовой науки и практики в научно обоснованной разработке систематизированного комплекса специальных понятий и категорий, раскрывающих в совокупности административно-правовую природу и административно-процессуальное содержание деятельности по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений обязательных требований.

В целях систематизации такого рода предлагается деятельность органов публичной администрации, а также иных административно-публичных органов по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений обязательных требований называть в обобщенном виде **контрольно-надзорной деятельностью**. Соответственно, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а также иные административно-публичные органы, наделяемые юридически властными полномочиями по осуществлению контрольно-надзорной деятельности именоваться **контрольно-надзорными органами**.

Для проводимой систематизации важно **контрольно-надзорную деятельность** понимать как комплекс профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, проводимых специализированными органами публичной администрации (органов исполнительной власти и местного самоуправления), а также иными компетентными административно-публичными органами по оценке соблюдения и исполнения обязательных требований, установленных правовыми нормами, в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований, восстановления правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

Совокупность федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных

правовых актов субъектов РФ, регулирующих контрольно-надзорную деятельность органов публичной администрации, а также иных административно-публичных органов предлагается называть **законодательством о контрольно-надзорной деятельности**.

Системный анализ норм федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также иных актов законодательства о контрольно-надзорной деятельности, проведенный во взаимосвязи с анализом положений КоАП РФ, АПК РФ, КАС РФ, позволяет представить ряд уточнений норм данного законодательства, а также специальных категорий, системно раскрывающих специфику административно-процессуального содержания контрольно-надзорной деятельности публичной администрации, в предлагаемом понимании.

1. Уточняя положения ч. 1 и 2 ст. 1 ФЗ-247, обязательные требования, составляющие предмет контрольно-надзорной деятельности, предлагается рассматривать как установленные правовыми нормами условия, ограничения, запреты и обязанности, обращенные к обязательному исполнению индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, иными категориями физических лиц и организаций, а также ответственными органами публичной власти, их ответственными представителями, соблюдение и исполнение которых оценивается в ходе профилактических и контрольно-надзорных мероприятий в целях предупреждения, выявления, пресечения нарушений обязательных требований, восстановления правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

2. Нарушение обязательных требований, выявляемое в ходе контрольно-надзорного мероприятия, предлагается понимать как противоправное, по общему правилу — недобросовестное действие (бездействие) ответственных физических лиц и организаций, органов публичной власти, их представителей в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых норм, устанавливающих обязательные требования, влекущее восстановление правового положения, существовавшего до возникновения такого нарушения посредством проведения специализированного административного производства (административного контрольно-надзорного производства) во взаимосвязи со специализированным административным судопроизводством (административным судопроизводством по делам о нарушениях обязательных требований).

3. Административное контрольно-надзорное производство понимается как урегулированный административно-процессуальными принципами

и нормами комплекс последовательных и поэтапных действий и решений контрольно-надзорных органов, их уполномоченных должностных лиц по разрешению внесудебных административных дел о нарушениях обязательных требований в ходе контрольно-надзорных мероприятий.

4. Внесудебное административное дело о нарушении обязательных требований, в свою очередь, рассматривается как юридико-фактический вопрос о наличии или отсутствии нарушения обязательных требований, разрешаемый компетентным контрольно-надзорным органом, его уполномоченными должностными лицами посредством применения административно-процессуальных мер по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения правовых норм, установивших обязательные требования (говоря иначе — по восстановлению нарушенного регулирующего воздействия обязательных требований), в специальном процессуальном порядке (а именно: посредством возбуждения и рассмотрения данного дела по существу без обращения в суд либо посредством трансформации (преобразования) данного дела в судебное административное дело о нарушениях обязательных требований).

5. Соответственно, судебное административное дело о нарушении обязательных требований — юридико-фактический вопрос о восстановлении правового положения, существовавшего до нарушения правовых норм, установивших обязательные требования, разрешаемый судом без обращения в иные органы публичной власти, в специальном процессуальном порядке (а именно: посредством возбуждения данного судебного административного дела, рассмотрения указанного дела по существу, обеспечения исполнения принятого судебного решения по делу в ходе специализированного административного судопроизводства).

6. Административное судопроизводство по делам о нарушениях обязательных требований рассматривается как урегулированный административно-процессуальными принципами и нормами комплекс последовательных и поэтапных действий и решений компетентных судов (уполномоченных судей) по разрешению судебных административных дел о нарушениях обязательных требований.

7. Внесудебные административно-процессуальные меры по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения правовых норм, установивших обязательные требования — предусмотренные федеральным законом типизированные (унифицированные) способы выявления и пресечения нарушений обязательных требований, восстановления нарушенного регулирующего воздействия обязательных требований, применяемые в последовательности, регламентированной специальными внесудебными административными

процедурами. Систематизированные внесудебные административные процедуры такого рода закреплены в специальных федеральных законах (ФЗ-294, ФЗ-248), а несистематизированные — в федеральных законах, регулирующих отдельные виды контрольно-надзорной деятельности (например, в ФЗ «О защите конкуренции») и многочисленных административных регламентах контрольно-надзорных органов.

В зависимости от целенаправленности, характера и правовых последствий внесудебные меры по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения правовых норм, установивших обязательные требования, делятся на две группы, исходя из системного анализа ст. 76-85, 90 ФЗ-248, а также целого ряда федеральных законов, регулирующих отдельные виды контрольно-надзорной деятельности:

1) меры обеспечения контрольно-надзорного производства (осмотр; досмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; отбор проб (образцов); инструментальное обследование; испытание; экспертиза; эксперимент¹);

2) меры по восстановлению нарушенного регулирующего воздействия обязательных требований (выдача предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований², приостановление действия лицензии³ и др.).

8. Судебные меры по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения правовых норм, установивших обязательные требования, понимаются как предусмотренные федеральным законом типизированные (унифицированные) способы восстановления нарушенного регулирующего воздействия обязательных требований, применяемые судом в последовательности, регламентированной специальными судебными административными процедурами. К примеру, к судебным мерам по восстановлению нарушенного регулирующего воздействия обязательных требований относятся принятые по заявлению контрольно-надзорного органа судебные решения: об аннулировании лицензии⁴, о принудительном

¹ См. ст. 76-85 ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

² См., ст. 90 ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

³ См., ч. 1-4 ст. 20 ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

⁴ См., ч. 11-12 ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

отзыве продукции¹, понуждении к исполнению предписания антимонопольного органа², приостановлении деятельности или ликвидации политической партии³ и др.

9. По смыслу ст. 56 ФЗ-248 контрольно-надзорное мероприятие — ограниченный правовыми рамками типизированный комплекс административно-организационных и административно-процессуальных действий и решений контрольно-надзорного органа (уполномоченных должностных лиц) по выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения нарушения обязательных требований, реализуемых, не прибегая к административному преследованию.

В соответствии со ст. 56 ФЗ-248 контрольно-надзорные мероприятия могут осуществляться:

а) во взаимодействии с адресатами обязательных требований (контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка;

б) без взаимодействия с адресатами обязательных требований (наблюдение за соблюдением обязательных требований; выездное обследование).

Административные процедуры, регламентирующие последовательность применения внесудебных и судебных административно-процессуальных мер по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения правовых норм, установивших обязательные требования, определяют **алгоритм движения соответствующего внесудебного и судебного административного дела о нарушении обязательных требований**, а также **алгоритм доказывания по данным делам**. В этой связи данные процедуры делятся на два вида: 1) маршрутные; 2) доказательственные.

В данном контексте **маршрутная административная процедура понимается как систематизированный комплекс регламентирующих административно-процессуальных норм, которые определяют заранее известный путь (маршрут) движения внесудебного административного дела о нарушении обязательных требований в контрольно-надзорном производстве, а также судебного административного дела о нарушении обязательных требований в административном судопроизводстве.**

¹ См., ст. 40 ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

² См. ч. 6 ст. 23 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

³ См., ч. 3 ст. 1 КАС РФ.

Доказательственные административные процедуры рассматриваются как систематизированный комплекс регламентирующих административно-процессуальных норм, который устанавливает алгоритм доказывания по внесудебному и судебному административному делу о нарушениях обязательных требований.

10. Маршрут движения внесудебного административного дела о нарушении обязательных требований, определяемый данными административными процедурами, может быть **ординарным (штатным), упрощенным, усложненным.**

Ординарный (штатный) маршрут движения внесудебного дела о нарушении обязательных требований включает в себя четыре этапа: 1 этап — приведение дела в движение (стадия возбуждения дела о нарушении обязательных требований); 2 этап — разрешение дела по существу (стадия рассмотрения дела о нарушении обязательных требований); 3 этап — пересмотр дела (стадия пересмотра финишного процессуального решения, принятого по делу); 4 этап — исполнения решения по делу (стадия обеспечения исполнения итогового процессуального решения, принятого по делу).

Упрощенный маршрут движения внесудебного дела о нарушении обязательных требований исключает стадию пересмотра дела: 1 этап — этап приведения дела в движение (стадия возбуждения дела о нарушении обязательных требований); 2 этап — этап разрешения дела по существу (стадия рассмотрения дела о нарушении обязательных требований); 3 этап — этап исполнения решения по делу (стадия обеспечения исполнения итогового процессуального решения, принятого по делу);

Усложненный маршрут движения внесудебного дела о нарушении обязательных требований исключает стадию пересмотра дела, но включает эстафетную стадию разрешения дела: 1 этап — приведение дела в движение (стадия возбуждения дела о нарушении обязательных требований) 2 этап — разрешение дела по существу (стадия рассмотрения дела о нарушении обязательных требований); 3 этап — передача дела в суд для рассмотрения по существу (эстафетная стадия дела о нарушении обязательных требований).

Соответственно, в зависимости от установленного законодателем маршрута движения внесудебного административного дела о нарушении обязательных требований, административное контрольно-надзорное производство может быть: **ординарным, упрощенным и усложненным.**

Обобщая изложенный подход к пониманию контрольно-надзорной деятельности, административного контрольно-надзорного

производства, административного судопроизводства по делам о нарушениях обязательных требований, следует подчеркнуть следующее:

1) данный подход проясняет в достаточной степени место, роль и взаимосвязь широкого круга федеральных законов, в том числе КАС РФ, АПК РФ в сфере общественных отношений, регулируемых в Российской Федерации многообразными обязательными требованиями;

2) данный подход позволяет административно-правовой науке догнать и перегнать отечественного законодателя в гонке по формированию и развитию современного административно-процессуального законодательства в сфере административного принуждения, своевременно разработать научно обоснованные и строго соответствующие Конституции РФ предложения по систематизации данного законодательства, обеспечению его максимального эффективного регулирующего воздействия.

Библиографический список

1. Административное право. Практикум: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.]; под редакцией А. И. Стахова. М.: Юрайт, 2020.

2. Административное право России: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. И. Стахов, П. И. Кононов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019.

3. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: учебное пособие / Стахов А.И. М.: РГУП, 2017.

4. Административно-процессуальное право России. В 2 ч. Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А.И. Стахов. 2-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2019.

5. Исполнительное административно-процессуальное право. Учебник для вузов / А.И. Стахов, П.И. Кононов. М.: Юрайт, 2020.

6. Теория административно-процессуального регулирования контрольно-надзорных отношений: учебное пособие / Стахов А.И. М.: РГУП, 2020.

Демин Алексей Афанасьевич,
доцент кафедры административного права
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: dyomin1940@mail.ru

Административная политика государства отражается всей структурой учебников административного права

Аннотация. В статье исследуется проблема содержательного наполнения курса административного права и административного процесса в современный период времени, сопряжения его с административной политикой государства. Показана необходимость научно обоснованного и критического подхода к структуре и содержанию указанного учебного курса, отражающего нормативную правовую модель административного права и административного процесса.

Ключевые слова: административное право; административная политика; административная реформа; административный процесс; учебная дисциплина; учебник.

Во время выступления на конференции «Лазаревские чтения — 2021» автором была отмечена актуальная статья ведущего сотрудника ИГП РАН А.А. Гришкoveца, подчеркнувшего многовекторность административной политики в РФ, и сделавшего вывод «о невозможности разработки общей концепции административной политики» ввиду «карательно-фискальной направленности административной ответственности»¹. Эту оценку ученого следует признать правильной, а возможности исправления ситуации видятся в необходимости воспитания и обучения административного аппарата государства и Администрации Президента РФ в духе научного подхода к проблематике, в духе уважения закона, в духе воспитания законопослушного гражданина.

Пока многочисленны сетования на стихийный, эмоциональный и случайный подход должностных лиц страны в выборе административных решений управления страной. Переход на научный стиль руководства страной требует значительно усилить внимание к учебникам административного права, формирующим научно обоснованный

¹ *Гришкoveц А.А.* К вопросу об административной политике в Российской Федерации // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. Вып. 3. С. 67.

подход студентов к выбору надлежащей правовой административной политики.

Совершенно правильно своей первостепенной задачей Председатель Правительства РФ М.В. Мишустин поставил доведение до конца административной реформы Путина — Фрадкова 2003–2004 гг. Правовая надстройка строится на экономическом базисе. Требования базиса являются главными для правовой надстройки.

По словам Маркса, капитализм — это общество товаропроизводителей. Каждая исторически прогрессивная революция всегда в истории отличается тем, что, приводит к повышению производительности труда. Использование малооплачиваемого труда мигрантов и гастарбайтеров не может дать значимого повышения производительности труда. Дисбаланс между реальной оплатой стоимости рабочей силы и трудом временщиков притоком мигрантов не разрешается.

Расцвет капитализма в буржуазных странах происходил в начале прошлого века в том числе с развитием средней фазы капиталистического обмена, с фазой «Д», в формуле «Т» — «Д» — «Т». Биржа является учреждением государства, призванным рыночным путем скоординировать производителей, дать им возможность публично судить об успехах и недостатках своих конкурентов, выбирать лучшие примеры за образцы и отвергать банкротов. Там инвестируют в новые производства, концентрируются акционерные капиталы неопределенного круга лиц. Биржа — это реальный инструмент свободного рынка. У нас он фактически заблокирован «коммерческой тайной». Кроме того, там царствуют посредники, брокеры, олигархи и монополисты, доступ туда среднему классу затруднен. А крупный бизнес находится на обслуживании совсем другой экономики, экономики транснациональных корпораций. И вполне очевидно, что под управлением транснациональных корпораций экономические ресурсы бывшего СССР выходят из-под контроля национальной администрации. Административная политика страны обязана определиться по отношению к транснациональным корпорациям.

Наши учебники административного права слабо отражают изменившуюся роль экономического базиса в капиталистическом производстве. Эксплуатация природных богатств страны, сырьё — это собственный риск бедности и отсталости, конкурентами только поощряемый. Массового развития предпринимательства не происходит, производительные силы он не мобилизует.

По административной реформе 2003–2004 гг. определять политику, в том числе и административную, отведено министерствам, а распоряжаться имуществом, в том числе и государственным — федеральным

агентствам. Представляется, что именно об этом феномене идет речь в статье А.А. Гришковца, когда он отмечает многовекторность административной политики в РФ, о многочисленности органов, в законном порядке обязанных определять административную политику, хотя и в своей отрасли. Как мне представляется, министерства в отношении формулируемой ими политики, могут сформулировать ее лишь в рамках своей отрасли, но не в рамках государства в целом. Формулирование политики в рамках государства - задача правительства. Но именно такой формат административной реформы, по словам М. Краснова, был принят во время подготовки административной реформы в то время руководителем Администрации Президента РФ Ельцина — А.Б. Чубайсом¹. Из бюджетных позиций следует, что только министерство финансов расходует 40% государственных бюджетных ресурсов, а остальные министерства-карлики — примерно по 1% бюджета².

В таких условиях административная политика государства не может не быть стихийной, неуправляемой. В научной литературе, например, в трудах Ю.Е. Аврутина³ она (эта административная политика) получила название «ручное управление».

Это метод проб и ошибок. Однако, учебники административно-права следуют такой административной политике, её отражает вся структура институтов и методов административного права.

В административно-правовой науке фактически не решена проблема соотношения терминов «государственное управление» и «исполнительная власть», в частности, в сфере квалификации отношений директора и наемного работника в частных государственных предприятиях в качестве административно-правовых отношений.

Области материально-правового и процессуального права обязаны быть различно изложены. Неумение различать материальное и процессуальное административное право влияет не только на уровень грамотности юристов, но и на структуру государственного аппарата. Например, учебник А.В. Мелехина в содержание включает как материальные правоотношения, так и гл. 12 «Административный процесс

¹ Глушко Е.К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт). М.: ТЕИС, 2009. С. 5.

² Дёмин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Книгодел, 2010. С. 169–174.

³ Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Аврутин Ю.Е. Избранные труды: Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2017. С. 689–697.

и административно-процессуальное право Российской Федерации»¹, то есть те направления юриспруденции, которые давно признаны РАН как разные научные специальности.

На научной конференции в МГУ 5 февраля 2021 г. Е.Ю. Чумарова, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Сибирского юридического института МВД России, сетовала, что у нас есть КАС, есть КоАП, а тут еще версии новой редакции КоАП и процессуального административного кодекса, а также Арбитражный процессуальный кодекс. Перебор. Мой вывод: нечеткое различие материального и процессуального права в доктрине, низкий уровень теоретических обобщений ведет к многочисленности административных кодексов и несбалансированности соответствующего законодательства. А при последовательном понимании различия материального и процессуального права ситуация упрощается, и должны существовать всего два кодекса, материальный и процессуальный, как и в других базовых отраслях правовой системы.

В МГЮА имени О.Е. Кутафина прослеживается непоследовательность в понимании различия материального и процессуального права, так как там соответствующая кафедра называется кафедрой административного права и процесса, тем самым (самим названием) процессуальное право включается в материальное. В МГУ такая кафедра имеет наименование «кафедра административного права». В других учреждениях, в том числе и в Институте государства и права РАН такая ошибка в наименовании не допускается.

Недопустимо, на мой взгляд, путать активную администрацию с судебной системой. А сейчас некоторые функции администрации исподволь передаются судебным органам, и так сильно перегруженным. Сюда относятся получение разрешения у судов на стандартные действия, штатные полномочия административных оперативных органов, например, на проведение обыска, ареста. Это передача судьям в КоАП РФ права выносить административное решение по административному правонарушению. Судья по своей сути обязан разрешать споры по вопросам права, а не подменять собой оперативную администрацию.

Нужно решить, имеет ли РФ свою собственную систему права или компилятивно пользуется достижениями континентальной, а то и англо-саксонской систем права.

Требуется решить вопрос, нужно ли разделить учебника на Общую и Особенную части, а, по мнению некоторых, еще и третью часть,

¹ Административное право Российской Федерации / Под ред. А.В. Мелехина. М.: Юстиция, 2018. 615 с.

содержанием которой является административно-процессуальная деятельность, каким именно должно быть строение отрасли права по ее институтам. Д.Н. Бахрах выступил с идеей, что практически все вопросы так называемой Особенной части раскрываются через институты Общей части. Например, статус военнослужащего он видит в разделе прав и обязанностей субъекта права как института Общей части административного права, все конкретные меры административного принуждения из Особенной части легко раскрываются институтом административного принуждения в Общей части и т.д. По этой концепции Общая часть административного права в учебниках не является критически необходимой. Другие ученые настаивают (А.П. Алехин) на том, что без наличия Особенной части сам курс административного права не может быть признан раскрытым.

Какой из институтов административного права ни возьми, практически все требуют пересмотра учебников для приведения в соответствие с предполагаемыми постулатами государственного аппарата капиталистического общества свободной производственной конкуренции. Административная наука в эту сферу ещё не проникла. А формула «Т»-«Д»-«Т» остается не работающей, она не стимулирует с риском банкротства произвести новый товар повышенной сложности.

Не разработана политика издания ведомственных нормативных и особенно актов применения права, индивидуальных актов. Сложными являются проблемы административного договора, будто власть имеет возможность торговать своими властными полномочиями, аутсорсинг¹, делегация административных полномочий иным субъектам права и т.д.

Таковыми же являются отсутствующие в учебниках проблемы внедрения судов административной юстиции, наличие которых является четвертым постулатом теории правового государства, без них государство не может быть отнесено к типу правового государства, которое в Конституции 1993 г. уже закреплено за Российской Федерацией.

Фактически по каждому институту курса административного права и административного процесса возникают многочисленные требования соответствовать новым условиям хозяйствования, а не копировать учебники советского периода. Новых управленцев на старой почве воспитать затруднительно.

¹ Дёмин А.А. Аутсорсинг в административном праве/ Правовые проблемы государственного управления экономическим развитием: Сборник материалов научной конференции «Лазаревские чтения» 27–28 октября 2017 г. / Под общ. ред. С.В. Запольского. М.: Science, 2018. С. 187–197.

Библиографический список

1. Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» / В кн.: Аврутин Ю.Е. Избранные труды: Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2017. С. 689–697.
2. Административное право Российской Федерации. /Под ред. А.В. Мелехина. М.: Юстиция, 2018. 615 с.
3. Глушко Е.К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт). М.: ТЕИС, 2009.
4. Гришковец А.А. К вопросу об административной политике в Российской Федерации // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. Вып. 3.
5. Дёмин А.А. Аутсорсинг в административном праве / Правовые проблемы государственного управления экономическим развитием: Сборник материалов научной конференции «Лазаревские чтения» 27–28 октября 2017 г. / Под общ. ред. С.В. Запольского. М.: Science, 2018. С. 187–197.
6. Дёмин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Книгодел, 2010.

Шмалий Оксана Васильевна,
заведующий кафедрой административного
и информационного права
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: shmaliy-ov@ranepa.ru

Душаква Леся Анатольевна,
заведующий кафедрой административного и служебного права
Южно-Российского института управления-филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: dushakova-la@ranepa.ru

Юридическая конструкция обязательных требований в механизме реализации «регуляторной гильотины»

Аннотация. Нарастающие экономические издержки осуществления контрольно-надзорной деятельности, необходимость устранения препятствий для бизнеса и инвестирования, послужили стимулом к созданию и внедрению новых правовых конструкций в этой сфере, одной из которых является конструкция обязательных требований, получившая свое закрепление в Федеральном законе от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». К сожалению, анализ Закона № 247-ФЗ свидетельствует о том, что потенциал юридического конструирования в полной мере реализован не был, что и является предметом настоящего исследования.

Ключевые слова: обязательные требования; «регуляторная гильотина»; контроль, надзор.

В основу создания новой модели контрольно-надзорной деятельности, отвечающей современным политико-правовым требованиям, положена концепция «регуляторной гильотины», которая предполагает необходимость инвентаризации обязательных для субъектов предпринимательской деятельности требований с целью устранения из правового регулирования тех, которые создают избыточные барьеры для поступательного социально-экономического развития.

Концепция «регуляторной гильотины» получила нормативное закрепление в ст. 15 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об

обязательных требованиях в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 247-ФЗ) и основана на идее одновременного — с 1 января 2021 г. — «отсечения» ранее принятых правовых актов федерального уровня, содержащих обязательные требования, посредством:

- признания соответствующих нормативных актов утратившими силу Правительством РФ, которое в этом случае определяет круг не соответствующих современным реалиям обязательных требований, закрепленных в его собственных актах, актах федеральных органов исполнительной власти, а также актах советского периода;

- автоматического прекращения действия указанных выше нормативных актов, содержащих обязательные требования, введенных в действие до 1 января 2020 г./: после даты «отсечения» они не могут применяться в качестве предметной основы государственного контроля (надзора), а их нарушение не будет составлять объективную сторону состава административного правонарушения.

При этом Закон № 247-ФЗ определяет ряд сфер, в которых «регуляторная гильотина» не применяется, а также наделяет Правительство РФ полномочием вывести из-под действия «регуляторной гильотины» определенные нормативные правовые акты либо их группы.

Анализ Закона № 247-ФЗ позволяет утверждать, что единую нормативную основу системного правового регулирования установления и применения обязательных требований в механизме публичной контрольно-надзорной деятельности он не обеспечивает, и даже задачи такой не ставит. Обязательные требования, будучи одним из важнейших элементов соответствующей юридической конструкции, не исчерпывают полностью ее содержание; в последнее входит вся совокупность правовых институтов и средств, системное взаимодействие которых обеспечивает реализацию определенных для конструкции функций. К числу таких элементов относятся органы, устанавливающие обязательные требования, правовые акты, которыми эти требования устанавливаются, правовые средства оценки эффективности обязательных требований и, наконец, процедуры, посредством которых эти средства применяются.

Закон № 247-ФЗ регламентирует указанные вопросы исключительно в отношении федерального уровня. Для уровня субъектов РФ и муниципального уровня установлена обязательность лишь принципов установления и оценки обязательных требований, которые, определяя общие начала правового регулирования в контрольно-надзорной сфере, все же сами по себе не достаточны для построения юридической

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5007.

конструкции. Сам же порядок установления и оценки применения обязательных требований регионального и местного уровней определяется не Законом № 247-ФЗ, а нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В результате такого подхода становится возможным существование иных, нежели предусмотренная Законом № 247-ФЗ, юридических конструкций обязательных требований регионального и местного уровней, которые могут значительно отличаться друг от друга, что не позволяет полноценно решить задачу обеспечения единообразия правового регулирования в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Закон № 247-ФЗ не содержит легального определения обязательных требований, используя этот термин исключительно для определения тех нормативных требований, отношения по установлению и оценке применения которых образуют предмет его правового регулирования.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона № 247-ФЗ, содержание обязательных требований может выражаться через категории условий, ограничений, запретов, обязанностей. Ограничения, запреты, обязанности представляют собой универсальные взаимосвязанные и взаимозависимые инструменты правового регулирования, ибо запреты и обязанности есть правовые формы ограничений различного функционального назначения¹. С этой точки зрения, опосредующие ограничения субъективных прав запреты и обязанности образуют собственно правовой элемент юридической конструкции обязательных требований. Посредством условий моделируется допустимая среда осуществления деятельности или ее результат. Определяя требования к среде или результату деятельности, условия образуют предметный элемент юридической конструкции обязательных требований.

С точки зрения изложенного, обязательные требования можно рассматривать как юридическую конструкцию, образующую основу правового режима определенной социальной деятельности, предназначенного для ее подчинения нормативно определенным условиям осуществления в виде требований к среде или результату посредством ограничения субъективных прав и свобод в форме запретов или ограничений. Образующий данную юридическую конструкцию правовой элемент (ограничения, запреты, обязанности) и предметный элемент (условия) могут функционировать только в их совокупности, ибо отсутствие или дефект любого из них будут иметь своим следствием отсутствие либо искажение желаемого правового эффекта.

¹ См.: *Переверзев А.А.* Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод личности. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 5–6.

Конструкция понятия обязательных требований на базе категорий ограничений, запретов, обязанностей обнаруживает существенный недостаток, позволяя отнести к обязательным требованиям практически любую императивную норму, что создает предпосылки «подчинения» правовому режиму обязательных требований любой нормотворческой (установление) и правоприменительной (оценка соответствия) деятельности, за исключением тех сфер, которые в силу ч. 2 ст. 1 Закона № 247-ФЗ прямо исключены из его юрисдикции. В результате для выделения обязательных требований в общем массиве императивных норм, содержащих запреты и предписания, мы вынуждены обращаться к критерию, которым ч. 1 ст. 1 Закона № 247-ФЗ определяет предмет его регулирования: обязательные требования — лишь такие требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы. Такой подход не только не позволяет однозначно выделить обязательные требования среди иных императивных правовых норм, но и искажает соотношение нормотворческого и правоприменительного элементов контрольно-надзорной деятельности.

Целями установления обязательных требований могут быть защита жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинение вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защита иных охраняемых законом ценностей. Источником данной формулы является норма ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Вместе с тем, Закон № 247-ФЗ не просто расширяет определенные Конституцией РФ границы целевого критерия ограничения прав и свобод, но и конструирует этот перечень фактически в качестве открытого, применяя понятие «иных охраняемых законом ценностей». Термин «ценность» в ст. 5 Закона № 247-ФЗ использован для обозначения объекта правовой защиты; данный подход реализован в ст. 2 Конституции РФ, определяющей высшей ценностью человека его права и свободы. Между тем в федеральных законах использование термина «ценность» применительно к объекту правовой защиты не встречается, а это значит, что его необходимо будет выводить аналитически¹.

¹ См.: Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: <http://knd.ac.gov.ru>.

Кроме того, определение пределов допустимости установления обязательных требований возможно только в условиях нормативной определенности видов и содержания тех ценностей, для защиты которых может быть введен соответствующий правовой режим. Полагаем, что виды таких ценностей могут быть определены только с учетом содержания ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанные «целевые» установки отражают на сущностном уровне те ценности, которыми может быть оправдано ограничение прав и свобод, в том числе посредством установления обязательных требований.

Ст. 1 Закона № 247-ФЗ определяет обязательные требования как требования, содержащиеся в нормативных правовых актах. В качестве правовых форм обязательных требований могут выступать федеральные законы, Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., акты, составляющие право Евразийского экономического союза, положения международных договоров Российской Федерации, не требующих издания внутригосударственных актов для их применения и действующих в Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты. Ч. 2–4 ст. 2 Закона допускают также установление обязательных требований указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также актами государственных корпораций «Росатом» и «Роскосмос»¹. Последние наделяются полномочием по установлению обязательных требований федеральными законами о данных видах корпораций, что вызывает серьезные вопросы в части допустимости обладания публично-правовым полномочием по принятию нормативных правовых актов субъектов, которые не являются органами публичной власти, в порядке делегирования. Полагаем, что данное положение противоречит основам конституционного строя РФ, ибо ч. 2 ст. 3 Конституции РФ предусмотрены лишь три формы осуществления публичной власти: непосредственно народом, через

¹ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (в ред. от 07.04.2020) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 078; 2020. № 15. Ч. I. Ст. 2238; Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (в ред. от 20.07.2020) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ч. I. Ст. 4341; 2020. № 30. Ст. 4760.

органы государственной власти, через органы местного самоуправления. Никаких исключений из этого правила Конституция РФ не предусматривает. Участие разного рода иных организаций в процессе установления обязательных требований допустимо лишь в формах общественного обсуждения, консультирования, согласования и пр., но наделение их правотворческим полномочием является недопустимым.

Исходной для формирования системы федеральных обязательных требований группой нормативных актов являются международные соглашения и федеральные законы; допустимость закрепления обязательных требований в формах иных нормативных правовых актов должна быть прямо установлена законом (для актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти такая допустимость может также определяться указами Президента РФ). С учетом конституционно предопределенной иерархии источников права очевидно, что соответствие федеральным законам не может быть обеспечено в отношении международных актов, имеющих в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ¹ приоритет над федеральными законами. Ограничение последними источников определения ценностей, для защиты которых только и могут устанавливаться обязательные требования, нарушает эту иерархию, ибо при таком подходе международные акты оказываются в роли инструментов реализации федеральных законов. Полагаем, что легальное определение обязательных требований должно быть гармонизировано с кругом основных правовых форм обязательных требований путем указания на защиту ценностей, установленных не только федеральными законами, но и теми международными актами, которые включены в определенные Законом № 247-ФЗ основные правовые формы обязательных требований.

Изложенное свидетельствует о недостаточной правовой определенности закрепленного Законом № 247-ФЗ понятия обязательных требований, что согласно сформированной в многочисленных актах Конституционного Суда РФ правовой позиции является существенным нарушением, являющимся основанием признания норм не соответствующими Конституции РФ. Кроме того, на наш взгляд, реализованный в законопроекте подход в принципе противоречит идее «регуляторной гильотины», ибо создает формальные предпосылки

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

установления обязательных требований в любой сфере правового регулирования, охваченной федеральными законами.

Библиографический список

1. Переверзев А.А. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод личности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004.
2. Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005.

Спирidonov Павел Евгеньевич,
кандидат юридических наук, доцент,
член Национальной ассоциации административистов
e-mail: pavelspiridonov@rambler.ru

Административный проступок как вид административного деликта

Аннотация. В работе автор постарался рассмотреть понятие и сущность административного проступка как вида административного деликта. Отмечается, что понятие административного проступка охватывает разные виды деяний, предусмотренные нормами административного права, которые, в настоящее время, относятся к дисциплинарным проступкам, коррупционным правонарушениям и ряду других видов проступков. К видам административных проступков автор относит правонарушения, совершаемые физическими и юридическими лицами — членами саморегулируемых организаций, за нарушения правил, устанавливаемых саморегулируемыми организациями.

Ключевые слова: административно-деликтные правоотношения; административный деликт; административный проступок; виды административных проступков.

В настоящее время всё больше поднимается вопрос о том, насколько в нашей стране эффективно работает система предупреждения правонарушений. Одним из эффективных инструментов в сфере противодействия таким явлениям является «административно-деликтное законодательство», устанавливающее специфические для административных правоотношений административные деликты. Административно-деликтные правоотношения являются производными от правоотношений, входящих в предмет правового регулирования административного права, поэтому круг общественных отношений, регулируемый административно-деликтными нормами, не может ограничиваться только административными правонарушениями. Представляется, что понятие «административный деликт» шире и включает в себя не только административные правонарушения, но и иные виды проступков, ответственность за которые устанавливаются административно-деликтными нормами.

Под *административным деликтом* мы будем понимать антиобщественное, противоправное, виновное и наказуемое деяние, совершенное соответствующим субъектом административно-деликтной ответственности, не влекущее за собой привлечение к уголовной и

гражданской ответственности. Исходя из такого определения можно выделить несколько видов правонарушений (проступков), охватываемых понятием «административный деликт».

Автор уже предлагал разделить административный деликт на два основных вида: административное правонарушение и административный проступок¹. В связи с тем, что сущностные характеристики административного правонарушения при таком делении не меняются, то в данной работе мы постараемся более подробно проанализировать категорию «административный проступок».

Напомним, что понятие «административный проступок» не является чем-то новым для отечественной административной науки и административного законодательства, так как ещё ранее в КоАП РСФСР административные правонарушения имели «второе» название административные проступки. Автор предлагает старый термин применить не к административным правонарушениям, а к дисциплинарным проступкам, ответственность за которые, в настоящее время, устанавливается нормами административного права.

Может возникнуть вопрос: зачем вводить новый термин по отношению к дисциплинарным проступкам?

Во-первых, на наш взгляд, это необходимо для того, чтобы, в первую очередь, на терминологическом уровне разграничить два смежных института дисциплинарной ответственности в административном и трудовом праве. Необходимо учитывать, что указанные правовые институты относятся к разным видам правоотношений: правоотношения, связанные с совершением дисциплинарных проступков, в административном праве относятся к публичным правоотношениям, а в трудовом праве — к частным правоотношениям. Если их смешивать, то возникают своеобразные ситуации, когда рассмотрение жалобы на решение о привлечении к дисциплинарной ответственности государственного служащего может рассматриваться в разных видах судопроизводства (например, военнослужащим необходимо будет обжаловать в суд решение о дисциплинарном взыскании в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, а аналогичная жалоба государственного гражданского служащего — рассматривается в порядке предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации). Таким образом, представляется, что у законодателя, возможно, не было представления о публично-правовом характере правоотношений, возникающих

¹ См.: *Спиридонов П.Е.* Административные деликты и административно-деликтное право // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 4. С. 552.

в процессе прохождения всех видов государственной службы, а, следовательно, и о единой сущности дисциплинарных проступков на государственной службе.

Также необходимо обратить внимание, что большинство таких проступков относятся к деяниям с формальным составом, но в случае причинения государственным служащим своими действиями ущерба государственному органу, где он проходит службу, такое деяние будет относиться к проступку с материальным составом, а это уже институт «материальной ответственности» в административном праве, хотя вред причинен дисциплинарным проступком.

Однако это не является единственной причиной введения нового термина. Особенность современных публично-управленческих правоотношений предполагает расширение круга властных субъектов, включения в их число не только органов исполнительной власти, но и государственных органов, наделенных специальными публично-властными полномочиями, и, особенно, государственных и негосударственных организаций (например, в лице некоммерческих организаций). Напомним, что такие организации реализуют делегированные им публично-властные полномочия не только при осуществлении управляющего воздействия в соответствующих отраслях и сферах, но и в своих внутриорганизационных отношениях. При этом членами таких организаций являются как физические, так и юридические лица, которые также могут совершать деяния, направленные на нарушение законности и дисциплины, за которые они должны нести и несут ответственность. Применение мер ответственности в таких случаях имеет публично-правовое значение, так как они направлены на восстановление соответствующих публичных правоотношений.

В-третьих, как мы видим, законодатель по разным причинам стремится выделить в отдельные виды сущностно одинаковые правонарушения. Это приводит к тому, что за одни и те же деяния, совершенные разными видами государственных служащих, могут предусматриваться разные меры ответственности, т. е. отсутствует единообразное понимание не только сущности самих проступков, но и видов мер ответственности. Характерным примером являются так называемые «коррупционные правонарушения» (например, в соответствии со ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, на него налагаются такие взыскания, как замечание, выговор, предупреждение о

неполном должностном соответствии, а в соответствии со ст. ст. 51 и 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» за совершение такого рода деяний военнослужащими применяются выговор и увольнение).

Также следует обратить внимание на административный характер правонарушений, которые могут совершаться участниками разных видов судопроизводств при отправлении правосудия.

Таким образом:

1) под административным проступком следует понимать не исполнение или ненадлежащее исполнение публично-правовых обязанностей, возложенных законодательством Российской Федерации на физических и юридических лиц, не влекущих за собой привлечение к гражданской или уголовной ответственности;

2) к административным проступкам будут относиться:

- дисциплинарные проступки, предусмотренные законодательством о государственной службе;

- деяния государственных служащих, повлекшие причинение материального вреда органам государственной власти, в которых они проходят государственную службу;

- «коррупционные проступки», т.е. деяния, запрещенные законодательством о противодействии коррупции и не относящиеся к преступлениям;

- дисциплинарные проступки, совершаемые членами саморегулируемых организаций (как физическими, так и юридическими лицами);

- правонарушения, влекущие ответственность в соответствии с процессуальными законами (УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ)¹.

Библиографический список

1. Спиридонов П.Е. Административные деликты и административно-деликтное право // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 4. С. 545–556.

¹ См.: Спиридонов П.Е. Указ. соч. С. 553.

II. ВЫСТУПЛЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ УЧАСТНИКОВ

Батмунх Бужинлхам,
адъюнкт факультета подготовки научных
и научно-педагогических кадров
Академии управления МВД России,
старший эксперт — криминалист
Национального института судебных экспертиз
Министерства юстиции и внутренних дел Монголии
(Монголия)
e-mail: bube6668b@gmail.com

Функции административной деятельности полиции общественной безопасности Монголии

Аннотация. Исследование теории и практики административной деятельности органов внутренних дел неразрывно связано с изучением понятия и содержания функций, определяющих особенности механизма административно-правового регулирования деятельности полиции по защите прав и свобод граждан, обеспечению общественного порядка и безопасности. Вопросы административных функций права, как теоретической основы правоохранительной деятельности, находятся в центре внимания современных исследователей, содержание и соотношение социальной и охранительной функций права, реализуемых правоохранительными органами, являются предметом научной дискуссии. В частности, в статье выделяются вопросы социальной функции деятельности полиции общественной безопасности, содержание которой в настоящее время недостаточно исследовано.

Ключевые слова: полиция общественной безопасности; Монголия; функции права; административные функции полиции; социальная функция; административные правонарушения; правопорядок.

В рамках осуществления административной деятельности полиции реализуются определенные функции права, определяющие особенности механизма административно-правового регулирования деятельности полиции по защите прав и свобод граждан, обеспечению общественного порядка и безопасности.

Понятию, содержанию, формам и методам реализации социальной, охранительной, регулятивной и иных функций права уделено достаточно внимания в научных трудах современных исследователей,

однако научные работы, анализирующие социальные аспекты административной деятельности полиции, встречаются крайне редко, так как эта проблема еще недостаточно исследована. Теоретический анализ социальной и охранительной функций права позволяет нам более точно определить особенности правовой природы и социальные аспекты правоохранительной деятельности полиции¹.

Весьма интересной представляется точка зрения некоторых авторов о том, что социальная функция права может рассматриваться как в широком (теоретическом), так и в узком (теоретико-прикладном) смыслах². Вместе с тем, малоисследованными остаются вопросы социальной функции деятельности полиции (в узком смысле), характеризующие социальные аспекты ее отношений с гражданами, то есть в сфере отношений некриминального характера, складывающихся в процессе повседневной нормальной жизнедеятельности населения и при возникновении административных правонарушений.

Многие концептуальные идеи, реализованные в Законе «О полиции» Монголии, отражали односторонний подход разработчиков, основанный на приоритете доктрины освобождения полиции от выполнения «несвойственных задач и функций»³. Достаточно большое количество правовых норм, регулирующих права и обязанности полиции в различных сферах социальных отношений были изъяты законодателем ввиду их явно «социального», а не правоохранительного характера. Многие прежние социальные функции и обязанности были переадресованы органам местного самоуправления и иным органам публичной власти, в результате многие проблемы социального характера, связанные с обеспечением общественной безопасности до сих пор не решены.

Сравнительно-правовой анализ функций, обязанностей и прав полиции, закрепленных в Законе «О полиции» свидетельствует об уменьшении общего количества правовых норм, регулирующих выполнение социальных функций полицией Монголии в различных сферах социальных отношений некриминального характера. Прошедший период применения нового законодательства о полиции позволил выявить его

¹ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 83.

² Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2016. С. 110–111.

³ Мурат Д. Кадровая политика органов полиции Монголии: развитие и формирование // Электронное научное периодическое издание Международный научно-исследовательский журнал «Человек и современный мир». 2019. № 11 (36). С. 54.

довольно серьёзные пробелы и просчёты законодателя в формировании новой модели государственной системы охраны общественного порядка. В процессе реформирования ряда правоохранительных органов вне поля зрения служб и подразделений полиции, других правоохранительных органов, остались многие вопросы профилактики правонарушений, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и защиты объектов жизнеобеспечения и социальной сферы.

Слабая эффективность работы государственной системы обеспечения общественной безопасности обусловлена следующими факторами:

- отсутствие механизма реализации положений Конституции Монголии и законов о полномочиях полиции в сфере обеспечения общественной безопасности;
- отсутствие достаточной правовой базы и обоснованной концепции охраны общественного порядка;
- незавершенность законодательства и распределения административно-юрисдикционных полномочий в области применения законодательства об административных правонарушениях;
- отсутствие надежной системы охраны и обеспечения безопасности объектов социальной сферы (школ, больниц) и объектов жизнеобеспечения на муниципальном уровне;
- низкая эффективность системы профилактики правонарушений и социального контроля за отдельными слоями населения и др.

Особенно востребованными становятся полномочия полиции социального характера при возникновении чрезвычайных ситуаций, угрожающих жизни и здоровью людей, требующих принятия неотложных мер по оказанию помощи населению и восстановлению порядка. Исследователи в области права на протяжении ряда лет традиционно отмечают три основные группы причин (источников) возникновения чрезвычайных ситуаций, это:

- 1) чрезвычайные ситуации природного характера;
- 2) чрезвычайные ситуации техногенного характера;
- 3) чрезвычайные ситуации социального характера¹.

Важная роль в ликвидации последствий и восстановлении правопорядка как основы нормальной жизнедеятельности населения и территорий принадлежит полиции, выполняющей свои основные и

¹ Административное право России. Особенная часть. Учебник для вузов / Отв. ред. профессор Д.Н. Бахрах. М.: Изд-во БЕК, 1997; Административная деятельность органов внутренних дел. Ч. 2: учебник / Под. ред. В.П. Сальникова. М.: ЦОКР МВД России, 2005.

дополнительные задачи и функции, в том числе оказания помощи гражданам в пределах своих полномочий как правило, в рамках административной деятельности. При возникновении экстремальных условий, полиция призвана активно осуществлять не только охранительную, но и социальную функции. Закрепленные в Законе «О полиции» отдельные полномочия полиции, не связаны с правонарушениями и иными явлениями криминального характера, охватываемыми правоохранительной деятельностью, так как предназначены для реализации социальной функции полиции.

Полиция обязана принимать неотложные меры по спасению людей, оказанию им первой медицинской помощи и охране имущества, оставшегося без присмотра. Аналогичные нормы, обязывающие полицию принимать неотложные меры закреплены в Законе «О полиции» и обязывают полицию принимать и регистрировать сообщения о происшествиях, информировать соответствующие органы и должностных лиц, незамедлительно прибывать на место происшествий и устранять угрозы безопасности граждан, оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии опасном для их жизни и здоровья, обеспечивать контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения, обеспечивать сохранность найденных и переданных ценностей и др. имущества.

Приведенные выше правовые нормы имеют ярко выраженный социальный характер.

Позитивным в последнее время, по опросам полицейских, стало повышение должностных окладов, что уже иначе определяет современный статус сотрудника полиции общественной безопасности. Отношение к данному виду деятельности отражает приоритетность в оказываемом внимании со стороны руководителей исполнительной власти и Министерства юстиции и внутренних дел Монголии. В условиях напряженной социальной обстановки, повсеместного игнорирования норм права и морали, основное внимание полиции приковано к вопросам предупреждения и пресечения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Но, на наш взгляд, необходимо пересмотреть всю концепцию поддержания общественного порядка и соотношение данной функции государства с другими.

Деятельность по обеспечению общественной безопасности определяется и возникает в результате совместной деятельности правоохранительных органов. В рамках обновления правовых актов необходимо увеличить объем сотрудничества по обеспечению общественной

безопасности не только с государством, но и с гражданами, организациями, негосударственными структурами и определить способы урегулирования вопросов обеспечения общественной безопасности.¹ Обеспечение деятельности полиции общественной безопасности является детально неурегулированным и многогранным вопросом и всемирно признано, что одни только полицейские органы не могут реализовать данную деятельность, и для успешной реализации этой деятельности требуется участие всех и каждого.

Закон о полицейской службе от 2013 г. определил основные функции полицейского органа по обеспечению общественной безопасности, и согласно этому определению был учрежден Департамент по обеспечению общественной безопасности, который является структурной единицей центрального полицейского органа, таким образом, на данный департамент возложена обязанность по реализации соответствующей деятельности.

Несмотря на постановление Правительства № 153 от 11 мая 2011 г. «Об утверждении типовых нормативов отдельных видов деятельности, услуг и принадлежностей полиции»², служебный норматив по обеспечению общественной безопасности был утвержден. Поэтому необходимо установить образцовый служебный норматив работ и услуг полиции по обеспечению общественной безопасности, а также создать приемлемую организационную структуру. Иными словами, создать соответствующую правильную организационную структуру путем четкого распределения социальной функции деятельности полиции, форм и методов ее деятельности, обязанностей отдела, департамента и структурных единиц.

Предлагаемая организационная структура службы по обеспечению общественной безопасности позволит сотрудничать не только с департаментом по обеспечению общественной безопасности, но и с местными ответственными полицейскими органами. Также представляется необходимым создание в Монголии службы по обеспечению внутренней национальной безопасности посредством создания особых возможностей по организации деятельности полицейского органа по обеспечению общественной безопасности.

Библиографический список

1. Административная деятельность органов внутренних дел. Ч. 2: учебник / Под. ред. В.П. Сальникова. М.: ЦОКР МВД России, 2005.

¹ Булган Д. Вопросы теории и правового регулирования общественной безопасности. Улан-Батор, 2015. С. 114.

² Чимид Б. Административное право Монголии: учебник. Улан-Батор, 2016.

2. Административное право России. Особенная часть. Учебник для вузов / Отв. ред. профессор Д.Н. Бахрах. М.: Изд-во БЕК, 1997.

3. Булган Д. Вопросы теории и правового регулирования общественной безопасности. Улан Батор, 2015.

4. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000.

5. Мурат Д. Кадровая политика органов полиции Монголии: развитие и формирование // Электронное научное периодическое издание Международный научно-исследовательский журнал «Человек и современный мир». 2019. № 11 (36).

6. Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2016. Чимид Б. Административное право Монголии: учебник. Улан-Батор, 2016.

Ладутько Виолетта Константиновна,
заместитель начальника центра системного анализа
Белорусского государственного экономического университета,
доцент кафедры конституционного права
юридического факультета Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
(Республика Беларусь)
e-mail: violadutaska@mail.ru

Административно-деликтная политика Республики Беларусь: тенденции, достижения, научный прогноз

Аннотация. В докладе освещаются тенденции формирования и развития административно-деликтной политики Республики Беларусь, основные новации законодательства об административных правонарушениях, в том числе категоризация административных правонарушений, введение института профилактического воздействия, закрепление новых видов административных взысканий. Делается акцент на необходимости усиления профилактической функции административной ответственности, недопущения совершения правонарушений.

Ключевые слова. административно-деликтная политика; законодательство Республики Беларусь об административных правонарушениях; административные правонарушения; меры профилактического воздействия.

Эффективная стратегия управления государством обуславливает создание действенного механизма государственной правовой политики, соответствующего конституционным основам и долгосрочным целям устойчивого развития. Инструментальные механизмы формирования и реализации государственной правовой политики позволяют определять приоритетные направления развития государства и общества, влиять на принятие государственно важных решений, осуществлять мониторинг социально-политической ситуации в стране, а также контроль за реализацией государственной правовой политики, оценку результативности принятых решений.

Как отмечает М.Н. Марченко, традиционно правовая политика исследуется преимущественно с позиции общей теории государства и права, что «является вполне понятным и оправданным, поскольку речь идет о правовом явлении и соответственно о «правовой политике» как юридической категории. Однако такой подход не дает и не может дать полного представления об исследуемом явлении. Ведь правовая

политика, как бы она ни понималась и ни представлялась, будучи по своей природе и характеру продуктом преимущественно государственной деятельности, формируется и осуществляется не только в сугубо государственной (точнее — государственно-правовой), но и в «негосударственной», в широком смысле, социальной среде»¹.

В научной литературе имеется большое количество мнений относительно понятия правовой политики. Наиболее приемлемым, с позиции предмета настоящего доклада, является определение государственной правовой политики как «комплекса идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права, формирующие стратегию государства в правовой сфере»².

Административно-деликтная политика как составная часть государственной правовой политики представляет собой стратегию управления государством по обеспечению законности и правопорядка, борьбы с административными правонарушениями в различных сферах общественных отношений. Отдельного нормативного правового или иного акта, утвердившего такую стратегию, в нашей стране нет. В большей степени формирование административно-деликтной политики и ее развитие происходит стихийно, без планирования и прогнозов, без учета причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Единственным источником для анализа проводимой работы по борьбе с административными правонарушениями является статистика.

В этом аспекте важнейшим инструментом для формирования и совершенствования административно-деликтной политики может выступать институт прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов, предусматривающих введение новых мер административно-правового принуждения, новых запретов, действия административно-деликтных норм, их влияние на реализацию прав и законных интересов физических и юридических лиц. Однако в отечественной практике институт прогнозирования, и его составляющая — оценка регулирующего воздействия (далее — ОРВ), имеет ограниченную сферу применения. Во-первых, проводится ОРВ только проектов

¹ *Марченко М.Н.* Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2013. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-politika-ponyatie-subekty-mehanizm-realizatsii> (дата обращения: 04.02.2021).

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000. С. 647.

нормативных правовых актов, т.е. ОРВ не имеет полного цикла и не включает оценку фактического воздействия законодательства об административных правонарушениях. Во-вторых, предмет ОРВ имеет ограниченный характер, т.е. ОРВ не проводится в отношении административно-деликтных норм. Исходя из этого, новые редакции КоАП и ПИКоАП¹, которые вступают в силу в Беларуси с 1 марта 2021 г., не были подвергнуты ОРВ. В то же время новые редакции КоАП и ПИКоАП были представлены на общественное обсуждение на национальном правовом форуме, тем самым была представлена возможность всем гражданам и субъектам хозяйствования участвовать в публичных обсуждениях данных проектов кодексов, высказывать свои замечания и предложения.

Законодательство Республики Беларусь об административных правонарушениях подвержено частым изменениям, даже в большей степени, чем иные отрасли законодательства. Его реформа отражает новые тенденции и достижения, на некоторых из них остановимся подробнее.

1. Следует отметить, что ежегодно в Беларуси совершается более 4 млн административных правонарушений. Для нашей страны с десятиллионным населением — это существенное количество. Наибольшее количество правонарушений фиксируется в сфере безопасности движения и эксплуатации транспорта. В этой связи возникла необходимость переориентации деятельности государственных органов в сторону предупреждения правонарушений. Поэтому принципиально новые подходы к дифференциации административных правонарушений, меры профилактического воздействия, заложенные в КоАП, направлены именно на усиление профилактической функции административной ответственности, недопущения совершения правонарушений.

2. Впервые в истории развития административно-деликтного законодательства в КоАП закреплены цели административной ответственности — воспитание лица, совершившего правонарушение, предупреждение совершения новых правонарушений, восстановление социальной справедливости. Позиция законодателя безусловно важна для науки административно-деликтного права, поскольку в литературе уже долгое время ведутся дискуссии, какие все же цели преследует административная ответственность.

¹ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100091&p1=1&p5=0> (дата обращения: 04.02.2021).

3. В новом КоАП установлен подход категоризации административных правонарушений на административные проступки, значительные административные правонарушения и грубые административные правонарушения, что позволяет смягчить и даже исключить привлечение к административной ответственности, например, при наличии оснований лицо освобождается от административной ответственности за совершение административного проступка с вынесением предупреждения. Также закрепленный подход влияет на сроки, по истечению которых лицо считается не подвергавшимся административному взысканию. Например, если гражданин превысил скорость, это деяние будет относиться к административным проступкам, и он будет считаться не подвергнутым административной ответственности с момента уплаты штрафа, а не в течение года, как это было установлено ранее.

4. Впервые в КоАП включены меры профилактического воздействия, к которым отнесены устное замечание, предупреждение и меры воспитательного воздействия (в отношении несовершеннолетних). Профилактические меры воздействия применяются при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности для предупреждения совершения данным лицом новых правонарушений. Принятие новых КоАП и ПИКоАП по своей сути является признанием профилактической функции административной ответственности и применения профилактических мер воздействия первостепенной задачей для органов, наделенных полномочиями для привлечения к ответственности.

5. В новом КоАП особое внимание уделено либерализации административной ответственности несовершеннолетних, в частности выделена самостоятельная глава, устанавливающая особенности такой ответственности. В первую очередь следует отметить сокращение количества статей (до шести), по которым возможно привлечение несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет, ранее таких статей было 16. Также при наложении административного взыскания на несовершеннолетнего учитывается ряд обстоятельств, впервые закрепленный в КоАП, например, условия его жизни и воспитания, влияние на его поведение родителей и др. Возможно и освобождение несовершеннолетнего от ответственности с применением предупреждения, применение мер воспитательного характера, к примеру — принести извинение потерпевшему, ограничение досуга и др.

6. Одной из новаций также является появление нового вида административного взыскания — общественные работы. Общественные работы как вид наказания в настоящее время предусмотрены в Уголовном кодексе. Основное отличие от уголовного наказания — это то, что

общественные работы в соответствии КоАП назначаются как основное административное взыскание и только при наличии согласия гражданина. Поскольку это новый вид административного взыскания, предполагающий общественно полезную деятельность лиц, привлекаемых к ответственности, спрогнозировать его широкое применение и практическую реализацию достаточно трудно. Возможно, это будет достаточно затратный вид административного взыскания, требующий обеспечения специальной одеждой, инвентарем, техникой и др. средствами привлекаемых к ответственности лиц. Кроме того, отдельным нормативным правовым актом должны быть определены виды деятельности, к которым будут привлекаться граждане для выполнения общественных работ, их права и обязанности.

7. Новые КоАП и ПИКоАП внесли также свои изменения и для привлечения к административной ответственности водителей за правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта. Увеличен максимальный срок лишения такого права. За управление транспортным средством в состоянии опьянения в зависимости от степени опьянения установлен дифференцированный подход, максимальный срок лишения составит пять лет. Данный подход вполне обоснован статистическими данными и практикой привлечения лиц к административной ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения.

Какие ожидания и научный прогноз от введения в действие новых кодексов мы видим. Конечно, не все проблемы будут решены после вступления в силу новых кодексов. Не менее важным вопросом при совершенствовании законодательства об административных правонарушениях является исключение плановости сумм штрафов при формировании республиканского бюджета на очередной финансовый год. Штрафы по бюджетному законодательству относятся к неналоговым доходам республиканского бюджета и, следовательно, плановые показатели должны быть выполнены контролирующими органами, поскольку в противном случае бюджет не будет сбалансирован по доходам и расходам. В некоторые годы плановые суммы были увеличены в несколько раз по сравнению с предыдущими годами.

КоАП призван охранять и защищать права и законные интересы не только граждан и юридических лиц, но и общества, и государства от правонарушений, посягающих на установленный правопорядок. Значительное количество статей было исключено из КоАП (порядка 200), в то же время появился ряд статей, призванных охранять возникшие общественные отношения. Полагаем, что принятые КоАП и ПИКоАП создали принципиально новую законодательную основу

и позволят усовершенствовать правоприменительную практику государственных органов и организаций при привлечении к административной ответственности в достижении провозглашенных ее целей, задач и принципов. К сожалению, научная мысль порой не успевает за законодательными новациями. Поэтому для научного юридического сообщества есть возможность проанализировать законодательные новации с позиции научного обоснования и определения перспектив развития теории административно-деликтного права, а также совершенствования административно-деликтной политики.

Библиографический список

1. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 6 января 2021 г., № 91-3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100091&p1=1&p5=0> (дата обращения: 04.02.2021).
2. Марченко М.Н. Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2013. № 5. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-politika-ponyatie-subekty-mehanizm-realizatsii>. Дата обращения 04.02.2021.
3. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 6 января 2021 г., № 92-3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100092&p1=1&p5=0> (дата обращения: 04.02.2021).
4. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000.

Махмудова Алида Сабировна,
директор юридической компании «Bona Mente Consulting»,
правовой эксперт проекта ФАО «Техническая поддержка
Государственному Агентству
Пищевой Безопасности Азербайджана»,
магистр права
e-mail: alida_ms@yahoo.com

Административно-правовое регулирование пищевой безопасности в Азербайджанской Республике

Аннотация. В статье «пищевая безопасность» рассматривается как организационная система административного управления и административно-правового регулирования, созданная в результате проводимых административно-правовых реформ в Азербайджанской Республике в сфере обеспечения пищевой безопасности.

В статье описывается опыт Азербайджанской Республики по оптимизации государственного управления и процесса адаптации национального законодательства к международным, а в частности к европейским нормам и стандартам, с целью совершенствования организационно-правовой системы обеспечения пищевой безопасности.

Ключевые слова: пищевая безопасность; продовольственная безопасность; административно-правовое регулирование; государственный контроль; контрольно-надзорная деятельность.

Сегодня во всем мире, в связи со вспышками различных болезней пищевого происхождения, имеющими серьезные последствия, меняется курс социально-экономической политики современного государства, направленной на благополучие и здоровье населения.

Известно, что о безопасности государства можно говорить лишь тогда, когда обеспечена безопасность каждого члена общества посредством реализации и защиты основных его прав и свобод, как справедливо отмечал Т. Гоббс: «безопасность народа — занятие государства»¹.

Одной из тенденций современного развития государственного управления как в Азербайджанской Республике, так и в других государствах, является возрастание роли категории «безопасность» не только как оценочного средства состояния какого-либо объекта, но

¹ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского (1651). М., 1936. С. 51

и как важного элемента как стратегического планирования, так и повседневного регулирования общественных отношений¹. «Пищевая безопасность» является важной составляющей «безопасности личности» в системе национальной безопасности, где обеспечение населения безопасными пищевыми продуктами является одной из важных задач, решение которой определяет устойчивое развитие страны, ориентируемое на обеспечение «качества жизни, связанного со здоровьем».

Дефиниция «пищевая безопасность» тесно связано с дефиницией «продовольственная безопасность» — два взаимодополняющих понятия, но каждое из которых имеет абсолютно разную сущность и содержание.

Используемая в законодательном лексиконе дефиниция «безопасность пищевых продуктов» сужает сущность понятия «пищевой безопасности», имеющей корни рецепции с английского языка (англ. «food safety»), которая включает в себе более широкое содержание, чем только безопасность в отношении к пищевым продуктам.

На международном уровне несмотря на то, что «пищевая безопасность» («food safety») является главным объектом Европейского пищевого права, в законодательстве Европейского Союза («General Food Law» 178/2002)² дефиниция «пищевая безопасность» до сих пор нешла своего закрепления.

В международных документах только в Кодексе Алиментариусе в рамках Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)³, дается следующее определение дефиниции «пищевая безопасность» — это гарантия того, что пищевой продукт не причинит вреда потребителю,

¹ Подробное см.: *Кобзарь-Фролова М.Н., Шевырёв Д.Н.* Административно-процессуальное регулирование обеспечения безопасности обращения лекарственных средств // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 40–43; *Редкоус В.М.* Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: монография. Пятигорск, 2010. 559 с.

² Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 28 января 2002 г. № 178/2002 «Об установлении общих принципов и требований в продовольственном праве, о создании европейского органа по безопасности пищевых продуктов и об установлении процедуры обеспечения безопасности пищевых продуктов» // URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es178-2002.pdf> (дата обращения: 30.01.2021).

³ Кодекс Алиментариус (лат. Codex Alimentarius — Пищевой Кодекс) — это свод пищевых международных стандартов, принятых Международной Комиссией ФАО/ВОЗ по внедрению кодекса стандартов и правил по пищевым продуктам.

когда этот продукт будет приготовлен и/или съеден в соответствии с его предполагаемым назначением»¹.

Таким образом, на сегодняшний день, в научной плоскости нет единого подхода к данной дефиниции, которая является энергетическим ядром всей пищевой системы и нуждается в более точном определении, включающим все качественные характеристики данной дефиниции.

С каждым днем для современного общества значимость пищевой безопасности возрастает, в связи с чем возникает вопрос необходимости разработки механизма эффективного государственного управления в сфере обеспечения пищевой безопасности, направленная на защиту и сохранение здоровья населения, на повышение экспортного потенциала страны в отношении сельскохозяйственной продукции, который тесно связан с внешними торговыми отношениями, находящимися в процессе постоянного динамичного развития.

Для решения данной задачи целесообразным считается проведение поэтапной административно-правовой реформы по совершенствованию системы пищевой безопасности.

В Азербайджанской Республике, начиная с 2016 г., в результате проведенных административно-правовых реформ была сформирована организационная система административного управления и административно-правового регулирования, получившая наименование «пищевая безопасность», основной целью которого является сохранение здоровья человека путем обеспечения безопасности пищевых продуктов на всех этапах пищевой цепочки на основе международного принципа от «фермы до стола».

Основные стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики страны были закреплены в стратегических дорожных картах в сфере национальной экономике по 11 основным секторам, утвержденным Указом Президента Азербайджанской Республики от 6 декабря 2016 г. № 1138.

Создание новой системы пищевой безопасности, которая охватывает все этапы пищевой цепочки и основана на подходе анализа рисков, была заложена в «Стратегической дорожной карте по производству и переработке сельскохозяйственной продукции», предусматривающий следующие задачи:

¹ General Principles of Food Hygiene (CAC/RCP 1-1969, Rev.4-2003) // 2.3 Definitions // URL: http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXC%2B1-1969%252FCXP_001e.pdf (дата обращения: 30.01.2021).

- усовершенствовать существующее законодательство на основе передовой международной практики;
- устранение дублирования полномочий в деятельности различных органов государственной власти, осуществляющих контроль в сфере пищевой безопасности, и создание эффективной системы государственного регулирования;
- приведение в соответствие стандартов в области производства, обработки, хранения, транспортировки и торговли пищевыми продуктами с международными требованиями, в частности нормами и стандартами Европейского Союза (ЕС) и Всемирной Торговой Организации (ВТО);
- оптимизация, модернизация и аккредитация всех лабораторий, входящих в систему пищевой безопасности и совершенствование системы сертификации;
- совершенствование механизмов общественного контроля в сфере пищевой безопасности.

В рамках проводимых реформ, при изучении международного опыта были приняты во внимание рекомендации международных организаций, в частности, ФАО и ВОЗ, которые определили следующие преимущества единого подхода к государственному контролю в отношении безопасности пищевых продуктов:

- единое применение мер защиты;
- способность действовать быстро для защиты потребителей;
- повышение рентабельности и более эффективное использование ресурсов (финансовых и кадровых);
- единый план гармонизации пищевых стандартов в отношении показателей безопасности пищевых продуктов;
- быстрое реагирование на возникающие проблемы, вызовы и потребности внутреннего и международного рынка;
- предоставление более рациональных и эффективных услуг, приносящих пользу пищевой промышленности и способствующих торговле¹.

Таким образом, в рамках проводимых реформ, была проведена оптимизация государственного управления, с целью устранения дублирования полномочий шести государственных органов исполнительной власти: (Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства, Министерство экономики, Государственный таможенный комитет, Государственный комитет по стандартизации, метрологии и патентам, Министерство экологии и природных ресурсов),

¹ Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems // Joint FAO and WHO Publication, Rome, 2003. P. 15.

осуществляющих контроль в сфере пищевой безопасности и создания единого органа государственной власти, концепция которого была заложена в стратегической дорожной карте, на основании которой был принят Указ Президента Азербайджанской Республики «О дополнительных мерах по улучшению системы пищевой безопасности в Азербайджанской Республике» от 10 февраля 2017 г. № 1235, предусматривающий:

- создание единого государственного органа в сфере обеспечения пищевой безопасности — Государственное Агентство Пищевой Безопасности;

- подготовка нового законопроекта «О пищевой безопасности» в соответствии с международными принципами и требованиями, в частности, согласно основным концепциям пищевого законодательства Европейского Союза;

- подготовка «Государственной Программы по обеспечению пищевой безопасности в Азербайджанской Республике на 2019–2025 гг.»¹;

- гармонизация всех соответствующих действующих нормативно-правовых актов в области пищевой безопасности, включая технические нормативно-правовые акты (бывшие государственные стандарты и СанПины), с международными стандартами.

Основные цели государственного регулирования в области пищевой безопасности были направлены на:

- защиту жизни и здоровья людей, окружающей среды, а также защиту прав потребителей;

- повышение конкурентоспособности и экспортного потенциала местных пищевых продуктов;

- создание условий для облегчения международной торговли пищевыми продуктами;

- создание благоприятных условий для развития предпринимательства в области первичного производства, производства, переработки, оборота и использования пищевых продуктов.

Государственное Агентство Пищевой Безопасности Азербайджанской Республики, который приступил к своим полномочиям с 1 января 2018 г., является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим деятельность в следующих направлениях²:

¹ Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Государственной Программы по обеспечению пищевой безопасности в Азербайджанской Республике на 2019–2025 годы» от 29 апреля 2019 г. № 1143.

² Положение Государственного Агентства Пищевой Безопасности, утвержденный Указом Президента Азербайджанской Республики «Об обеспечении деятельности Государственного Агентства Пищевой Безопасности Азербайджанской Республики» от 13 ноября 2017 г. № 1681.

- участие в разработке единой государственной политики в сфере пищевой безопасности и обеспечение реализации данной политики;
- осуществление государственного регулирования, государственного контроля и координации в соответствующей сфере;
- осуществление нормотворческой деятельности в соответствующей сфере, в том числе нормативное регулирование;
- осуществление государственного контроля за соблюдением законодательства в сфере защиты прав потребителей в отношении безопасности пищевых продуктов на всех этапах производства пищевой продукции в соответствии с её уровнем риска, включая производство, переработку, упаковку, хранение, транспортировку, оборот (в том числе экспортно-импортные операции), использование в объектах общественного питания и сферах обслуживания, утилизацию и уничтожение пищевой продукции;
- предоставление сертификата безопасности на пищевую продукцию, экспортируемую в зарубежные страны;
- государственная регистрация производственных пищевых объектов, осуществляющих деятельность на всех этапах пищевой цепочки;
- государственная регистрация пищевых продуктов специального назначения и упаковочных материалов.

Реформа контрольно-надзорной деятельности, проводимая в Азербайджанской Республике нацелена на повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности.

Закон Азербайджанской Республики «О регулировании проверок, проводимых в области предпринимательства, и защите прав предпринимателей» от 2 июля 2013 г. № 714-IVQ регулирует все виды контрольно-надзорной деятельности государства, включая сферу пищевой безопасности, которая направлена на построения новой, современной, эффективной системы государственного контроля (надзора), осуществляющаяся в двух направлениях:

- построение новой системы на основе риск-ориентированному подходу;
- установление правил, относящихся к организации, которые направленные на повышения качества контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, поэтапное осуществление административных реформ¹ и реформирования государственного управления в

¹ Подробнее см.: *Глазунова И.В.* Соотношение целей и методов административного реформирования // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 9. С. 312-317; Редкоус В.М. Административные реформы в государствах — участниках

сфере административно-правового обеспечения пищевой безопасности должны иметь четко определенные цели, которые позволяют структурно и функционально разработать модель государственного управления, учитывая позитивный международный опыт, а также анализ влияния внутренней и внешней среды внутри самого государства, способствующий эффективной реализации прав человека на «безопасную пищу», и тем самым обеспечению «качества жизни, связанного со здоровьем».

Библиографический список

1. Глазунова И.В. Соотношение целей и методов административного реформирования // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 9. С. 312–317.

2. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского (1651). М., 1936.

3. Закон Азербайджанской Республики «О регулировании проверок, проводимых в области предпринимательства, и защите прав предпринимателей» от 2 июля 2013 г. № 714-IVQ.

4. Кобзарь-Фролова М.Н., Шевырёв Д.Н. Административно-процессуальное регулирование обеспечения безопасности обращения лекарственных средств // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 40–43.

5. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Государственной Программы по обеспечению пищевой безопасности в Азербайджанской Республике на 2019–2025 годы» от 29 апреля 2019 г. № 1143.

6. Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 28 января 2002 г. № 178/2002 «Об установлении общих принципов и требований в продовольственном праве, о создании европейского органа по безопасности пищевых продуктов и об установлении процедуры обеспечения безопасности пищевых продуктов». URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es178-2002.pdf> (дата обращения: 30.01.2021).

СНГ // В сб. Актуальные проблемы науки административного права: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, Б.М. Лазарева (Москва, 11 февраля 2020 года). М.: Издательство «ОнтоПринт», 2020. С. 130-136, и др.

7. Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: монография. Пятигорск, 2010. 559 с.

8. Редкоус В.М. Административные реформы в государствах — участниках СНГ // Актуальные проблемы науки административного права: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, Б.М. Лазарева (Москва, 11 февраля 2020 года). М.: Издательство «ОнтоПринт», 2020. С. 130–136.

9. Указ Президента Азербайджанской Республики «Об обеспечении деятельности Государственного Агентства Пищевой Безопасности Азербайджанской Республики» от 13 ноября 2017 г. № 1681.

10. Указ Президента Азербайджанской Республики «О дополнительных мерах по улучшению системы пищевой безопасности в Азербайджанской Республике» от 10 февраля 2017 г. № 1235.

11. Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems // Joint FAO and WHO Publication, Rome, 2003. General Principles of Food Hygiene (CAC/RCP 1-1969, Rev.4-2003) // 2.3 Definitions. URL: http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXC-C%2B1-1969%252FCXP_001e.pdf (дата обращения: 30.01.2021).

Порохов Евгений Викторович,
директор НИИ финансового
и налогового права,
профессор ВШП «Адилет» Каспийского университета,
доктор юридических наук
e-mail: Yevgeniy.Porokhov@unius.kz

Актуальные проблемы налогового администрирования в Казахстане в свете принятия нового административного процедурно-процессуального кодекса РК

Аннотация. В настоящей работе рассмотрены некоторые из актуальных проблем налогового правоприменения, возникающие в связи с принятием Административного процедурно-процессуального Кодекса Республики Казахстан. Особенностью казахстанской модели АППК является то, что он объединяет в себе совокупность материальных норм, регламентирующих административные процедуры, и процессуальных норм, регулирующих административное судопроизводство. АППК впервые закрепил такие принципы административных процедур и административного производства как принцип приоритета прав и принцип охраны права на доверие. Автором были рассмотрены практические проблемы, которые могут возникнуть при определении соотношения общих правовых норм АППК и правовых норм специальных отраслевых законов РК, в частности Налогового Кодекса РК, при осуществлении налоговыми органами и судами РК правоприменительной деятельности. Выводы, сделанные в ходе проведения настоящего исследования, могут быть использованы при проведении дальнейших исследований в этой области права, формировании правоприменительной практики, а также для целей совершенствования действующего законодательства Республики Казахстан и Российской Федерации.

Ключевые слова: административный процедурно-процессуальный кодекс; административная процедура; административное производство; принцип охраны права на доверие; принцип приоритета прав; налоговое администрирование.

29 июня 2020 г. в Казахстане был принят Административный процедурно-процессуальный кодекс (далее — АППК), который вводится в действие с 01 июля 2021 г. В связи с его принятием и введением в действие утрачивают силу ранее действовавшие законы РК «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 г. и «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 г.

В связи с принятием АППК административное судопроизводство выделено из гражданского судопроизводства в самостоятельную ветвь

судопроизводства, наряду с существовавшими ранее конституционным, гражданским, уголовным судопроизводством и производством по делам об административных правонарушениях. Соответственно административные дела выделены из категории гражданских дел в самостоятельную категорию дел. Для разрешения административных дел в Казахстане создана система специализированных районных административных судов с закреплением за ними полномочий рассматривать и разрешать по существу административные дела, отнесенные к их подсудности. Судам в порядке административного судопроизводства подсудны споры, вытекающие из публично-правовых отношений, предусмотренные АППК.

Несомненным достоинством нового АППК является то, что он устанавливает важнейшие принципы административных процедур и административного судопроизводства: *законности, справедливости, соразмерности, приоритета прав, охраны права на доверие, активной роли суда.*

Значение принципов административных процедур и административного судопроизводства заключается в том, что они должны в своём действии предопределять всю правотворческую и правоприменительную деятельность государства и его органов в сфере административных процедур и административного судопроизводства. По прямому указанию законодателя нарушение принципов административных процедур и административного судопроизводства в зависимости от его характера и существенности влечет признание административных актов, административных действий (бездействия) незаконными, а также отмену вынесенных судебных актов.

Все указанные принципы административных процедур в полной мере применимы к налоговым процедурам, как к разновидности административных процедур. Особую актуальность в современных условиях приобретают впервые закрепленные в законодательстве РК принципы приоритета прав и охраны права на доверие.

Принцип приоритета прав вытекает из конституционных ценностей государства и ими предопределяется в своем появлении, существовании и прямом действии во всех отраслях права, включая публичные. Согласно п.2 ст. 12 Конституции РК *права и свободы человека* принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, *определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.*

Права и свободы человека должны всегда стоять во главе угла при принятии и применении любых законов. Соответственно любые неясности и противоречия в законодательстве должны пониматься и

толковаться в пользу человека. Однако до сих пор в практике налогового администрирования почти всегда все сомнения при выявлении неясностей, неопределенностей и противоречий в налоговом законодательстве толковались не в пользу налогоплательщиков.

С 1 января 2018 г. в РК был введен в действие новый Налоговый кодекс РК от 25 декабря 2017 г. (далее — НК РК), в котором впервые в истории налогового законодательства РК была закреплена презумпция добросовестности налогоплательщика и исполнения им своих налоговых обязательств. Одна из сторон этой презумпции предполагает, в частности, толкование в пользу налогоплательщиков всех неопределенностей и неурегулированных вопросов налогового законодательства РК, но только в конкретной нормативно регламентированной законодателем ситуации рассмотрения жалоб налогоплательщиков на уведомления о результатах налоговой проверки.

С введением в действие с 01 июля 2021 г. АППК в соответствии с принципом приоритета прав любая правоприменительная деятельность государственных органов, включая осуществляемое налоговыми органами в рамках налогового администрирования правоприменение, должна отныне соответствовать указанному принципу во всех случаях и ситуациях, а не только в конкретном описанном в п. 5 ст. 8 НК РК случае рассмотрения жалоб налогоплательщиков.

Принцип охраны права на доверие означает предоставление гарантии законности и стабильности всех издаваемых государством и его органами актов и совершаемых должностными лицами действий в виде отсутствия для граждан и организаций в будущем каких-либо негативных правовых и иных последствий признания таких актов и действий незаконными и (или) их отмены.

Применительно к налоговому администрированию данный принцип означает, что в случае признания незаконными каких-либо административных актов государственных органов и их должностных лиц, неблагоприятные налоговые и иные правовые последствия такого признания не будут ретроспективно распространяться на доверявших действию таких актов добросовестных налогоплательщиков, а также на их сделки, операции и возникшие по ним налоговые обязательства.

До сих пор после признания по решению суда недействительной государственной регистрации юридического лица и отмены административного акта органа юстиции о такой регистрации налоговые органы ретроспективно пересматривали у контрагентов налогоплательщика, чья регистрация была признана недействительной, объем всех их налоговых обязательств по всем их сделкам и операциям, совершенным с таким налогоплательщиком с момента его регистрации.

Негативные правовые последствия от признания незаконным и отмены административного акта о государственной регистрации юридического лица испытывали на себе все контрагенты такого лица, которые с момента его регистрации имели с ним отношения как с законно созданным и правосубъектным юридическим лицом. Причем негативные последствия у контрагентов юридического лица, чья регистрация признана недействительной, наступали с того самого момента, когда такое лицо было незаконно зарегистрировано, т. е. ретроспективно.

После таких случаев объективно утрачивалось доверие к государству, его органам и их актам, которые изначально утверждали и подтверждали законность создания юридического лица, законность всех последующих отношений с ним как с правосубъектным лицом, а впоследствии пересмотрели силу, значение и гарантии своих же административных актов.

Сущность и назначение государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к тому и сводится, чтобы изначально усилиями уполномоченных на это государственных органов проверять законность учреждения юридического лица или субъекта индивидуального предпринимательства, а также подтверждать и гарантировать всем потенциальным субъектам правоотношений появление, существование и функционирование в гражданском обороте нового законно учрежденного и правосубъектного лица. Как совершенно справедливо отмечается по этому поводу в литературе, «регистрационная деятельность призвана служить официальным легальным признанием правоспособности юридических и физических лиц, законности их действий, а также способствовать учету полной и достоверной информации об участниках деятельности»¹. Свидетельством и государственной гарантией законности учреждения и правосубъектности вновь созданного юридического лица или субъекта индивидуального предпринимательства является административный акт уполномоченного государственного органа о государственной регистрации такого лица. Его действию государство и призывает доверять всех заинтересованных лиц.

В силу принципа охраны права на доверие добросовестные налогоплательщики имеют право доверять административным актам государства в лице его органов юстиции о регистрации юридических лиц, с которыми они имеют отношения, и не должны впоследствии испытывать на себе обременяющие последствия (в том числе налоговые) от

¹ Ионов Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательств // Государство и право. 1997. № 5.

признания незаконными таких актов государственных органов и их отмены с момента их издания до момента их отмены.

Вместе с тем, в существующей формулировке предмета правового регулирования АППК и соотношения его норм с нормами других законов, регулирующих другие виды административных процедур, проблематичным видится применение к налоговым правоотношениям, урегулированным нормами НК РК, общих норм АППК об административных процедурах. И тому есть веская причина.

Так, в частности, в соответствии с п.2 ст.1 АППК, особенности осуществления административных процедур устанавливаются законами РК. АППК регулирует отношения, связанные с осуществлением административных процедур *в части, не урегулированной законами РК*. Это означает, что в случае урегулирования тех или иных административных процедур (разновидностью которых являются налоговые процедуры) нормами других специальных законодательных актов (например, НК РК), к таким процедурам, по общему правилу, уже не должны применяться общие нормы АППК.

И хотя принципы административного права имеют универсальное значение и должны иметь сквозное действие и применение ко всем административным процедурам, включая налоговые, буквальное понимание нормы п. 2 ст. 1 АППК может создать на практике ситуации с бездействием общих норм АППК (в том числе, устанавливающих принципы административных процедур) применительно к налоговому администрированию и к налоговым процедурам, которые урегулированы нормами НК РК.

Ситуацию с произвольным пониманием и применением новых норм АППК может усугубить интерпретационная свобода Верховного Суда РК в рамках использования им существующего у него по Конституции РК права издавать нормативные постановления, в том числе по вопросам применения в судебной практики налогового законодательства. Нормативные постановления Верховного Суда РК помимо прочего входят в состав действующего права РК. В ряде случаев Верховный Суд РК при нормативном толковании применимого судами права выходит за рамки буквального содержания истолковываемых им нормативных правовых актов и дает, по сути дела, свое понимание интерпретируемых актов, не соответствующее явно выраженной в законе воле законодателя.

Наглядным примером такого толкования является случай с произвольным судебским расширением без всяких на то законных оснований полномочий налоговых органов при предъявлении ими исков о признании недействительной регистрации юридических лиц с целью их ликвидации и последующей автоматической ретроспективной

корректировки всех налоговых обязательств у контрагентов таких ликвидированных юридических лиц без всякой возможности доказать ими действительность и реальное исполнение своих сделок с ликвидированными юридическими лицами.

Так, согласно абз. 1 п. 9 нормативного постановления ВС РК от 29.06.2017 №4 «О судебной практике применения налогового законодательства», орган государственных доходов вправе предъявлять в суды иски о ликвидации юридического лица по основанию, предусмотренному пп. 2) п. 2 ст. 49 ГК РК.

Действительно, в пп. 2) п. 2 ст. 49 ГК РК законодатель ведёт речь о том, что по решению суда *юридическое лицо может быть ликвидировано*, в том числе *в случае признания недействительной регистрации юридического лица* в связи с допущенными при его создании нарушениями законодательства, которые носят неустранимый характер.

Однако далее в п. 2 ст. 50 ГК РК законодатель прямо устанавливает, что собственник имущества юридического лица или орган, принявший решение о ликвидации юридического лица, назначают ликвидационную комиссию и устанавливают в соответствии с ГК РК *порядок и сроки ликвидации*. В п. 10 ст. 50 ГК РК законодатель указывает, что *ликвидация юридического лица считается завершенной*, а *юридическое лицо прекратившим свою деятельность* только после внесения об этом сведений в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров.

Другими словами, *ликвидация юридического лица* — это *имеющее свой порядок и сроки ликвидационное производство*, логическим завершением которого является прекращение деятельности юридического лица после урегулирования в соответствии с законом всех его дел в отношениях с должниками и кредиторами.

Прекращение деятельности юридического лица, утрата им своей правосубъектности признаются только после государственной регистрации прекращения деятельности юридического лица, ликвидированного по решению суда, и внесения об этом сведений в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров.

Следовательно, юридическое лицо, регистрация которого признана недействительной по решению суда, считается существующим и признается в качестве самостоятельного правосубъектного лица до завершения производства его ликвидации, прекращения им своей деятельности и внесения об этом сведений в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров.

Тем не менее, среди различных субъектов правоприменения нет единодушия по данному вопросу. Как совершенно справедливо указывает по этому поводу судья Верховного Суда РК А.А. Сапарова,

«немаловажным является вопрос относительно необходимости проведения процедуры ликвидации юридических лиц, государственная регистрация которых признана недействительной»¹.

Рассматривая альтернативные взгляды и подходы на необходимость процедуры ликвидации юридических лиц, регистрация которых признана недействительной, А.А. Сапарова отмечает, что Национальная палата «Атамекен» предлагает производить ликвидацию юридических лиц, чья регистрация признана недействительной, в общеустановленном порядке. В свою очередь, Генеральная прокуратура придерживается иной позиции, указывая, что при признании недействительной регистрации юридического лица проведение процедуры ликвидации, предусмотренной ст. 50 ГК, нецелесообразно и экономически не оправдано. По мнению Генеральной прокуратуры, ст. 50 ГК регулирует процедуру ликвидации юридических лиц, легитимность правового положения которых бесспорна². «В этой связи возникает вопрос *о необходимости введения упрощенной процедуры ликвидации юридических лиц, чья регистрация признается недействительной* на основании пп. 2) п. 2 ст. 49 ГК»³, — резюмирует А.А.Сапарова, признавая таким образом необходимость проведения процедуры ликвидации юридических лиц, государственная регистрация которых признана недействительной.

Однако, в тексте рассматриваемого нормативного постановления Верховного Суда РК отсутствует нормативное указание на необходимость проведения по общему требованию п. 2 ст. 50 ГК РК ликвидационных процедур в отношении юридических лиц, государственная регистрация которых признана недействительной.

Более того, как бы в поддержку существующей практики в правоприменительной деятельности налоговых органов Верховный Суд РК в п. 18 указанного выше нормативного постановления разъясняет, что «в качестве оснований для начисления сумм (налогов), помимо вступившего в законную силу решения суда о признании недействительной регистрации либо перерегистрации контрагента налогоплательщика, указываются обстоятельства, свидетельствующие о недействительности финансово-хозяйственных операций между этими лицами».

¹ Судья Верховного Суда РК Сапарова А.А.: «Необходимо ввести упрощенную процедуру ликвидации юрлиц» / «Zakon.kz», 15.03.2017. URL: <https://www.zakon.kz/4848970-neobkhodimo-vvesti-uproshhennuju.html> (дата обращения: 04.02.2021).

² Судья Верховного Суда РК Сапарова А.А.: «Необходимо ввести упрощенную процедуру ликвидации юрлиц» / «Zakon.kz», 15.03.2017. URL: <https://www.zakon.kz/4848970-neobkhodimo-vvesti-uproshhennuju.html> (дата обращения: 04.02.2021).

³ Там же.

Другими словами, по разъяснению Верховного Суда РК, налоговым органам не надо обращаться в рамках ликвидационного производства в суд с исками к ликвидационной комиссии ликвидируемого юридического лица о признании его сделок недействительными, а достаточно только сослаться в акте проводимой в отношении каждого контрагента налоговой проверки на судебное решение о недействительности регистрации юридического лица и указать в этом же акте обстоятельства (не судебные решения о признании сделок недействительными и не судебное определение о завершении ликвидационного производства), свидетельствующие (не устанавливающие) *о недействительности финансово-хозяйственных операций между этими лицами*. Как ещё можно охарактеризовать такое судебское разъяснение, как не руководство к действию, расширяющее полномочия налоговых органов и вручающее им охранную грамоту в дальнейших отношениях с судами?

Свое мнение по данному вопросу со временем высказал и законодатель принятием Закона РК от 25.11.2019 № 272-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам оказания государственных услуг».

Так, ранее до 2 января 2020 г. нормой ч.3 ст.16 Закона РК от 17.04.1995 № 2198 «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» было предусмотрено, что *государственная регистрация прекращения деятельности юридического лица, ликвидированного по решению суда, осуществляется на основании решения суда и определения суда о завершении ликвидационного производства*. После внесения в указанную статью изменений *государственная регистрация прекращения деятельности юридического лица, в отношении которого судом вынесено решение о принудительной ликвидации юридического лица, осуществляется уже только на основании такого решения, вступившего в законную силу*.

Другими словами, для регистрации прекращения деятельности юридического лица после 2 января 2020 г. представления в органы юстиции определения суда о завершении ликвидационного производства уже не требуется. А значит, для цели ликвидации юридического лица уже вроде бы как нет необходимости и в самом ликвидационном производстве.

В действительности же проведение процедуры ликвидации юридических лиц, государственная регистрация которых признана недействительной (хотя бы даже упрощенной), объективно необходимо. Прежде всего, это необходимо в целях обеспечения реализации и защиты прав и законных интересов контрагентов ликвидируемого юридического лица, в том числе от обременяющих налоговых

последствий по сделкам (операциям), фактически совершенным и исполненным между ликвидируемым юридическим лицом и его контрагентами. Проверка и установление имеющих юридическое значение фактов действительности или недействительности сделок и наличия или отсутствия их реального исполнения должны производиться в рамках ликвидационного производства с участием всех заинтересованных контрагентов ликвидируемого юридического лица и налоговых органов. Проводя налоговую проверку ликвидируемого юридического лица, чья регистрация признана недействительной, налоговые органы обязаны в рамках проводимых в отношении его контрагентов встречных налоговых проверок выяснять обстоятельства фактического исполнения совершенных между ними сделок. В отношении сделок, признанных недействительными, а также сделок, в рамках которых не было фактического исполнения (отгрузки товаров, оказания услуг, выполнения работ), налоговые органы впоследствии уже должны производить соответствующие корректировки налогов у контрагентов таких сделок в соответствии с нормами НК РК.

Так, согласно п. 2) ст. 264 НК РК вычету не подлежат расходы по операциям, совершенным без фактического выполнения работ, оказания услуг, отгрузки товаров с налогоплательщиком, руководителем и (или) учредителем (участником) которого не причастен к регистрации (перерегистрации) и (или) осуществлению финансово-хозяйственной деятельности такого юридического лица, установленных решением суда, вступившим в законную силу, *за исключением операций, по которым судом установлено фактическое получение товаров, работ, услуг от такого налогоплательщика.*

Все остальные сделки юридического лица, регистрация которого признана недействительной, предполагаются изначально законными и надлежащим образом исполненными в силу п. 4 ст. 8 ГК РК. Соответственно, по таким сделкам налоговые органы уже не должны применять предусмотренные в НК РК меры по корректировке налоговых обязательств контрагентов ликвидируемого юридического лица.

Отсюда следует очень важный вывод:

«Признание недействительной регистрации юридического лица не означает автоматическую утрату таким лицом своей правосубъектности (правоспособности и дееспособности) с момента его регистрации и, тем более, не означает автоматическое признание недействительными или несуществующими всех совершенных им за время своего существования (от учреждения до завершения ликвидации) сделок (операций) со своими контрагентами».

Признание недействительной государственной регистрации юридического лица (административного акта органа юстиции о государственной регистрации юридического лица) не имеет ничего общего с признанием недействительной гражданско-правовой сделки с правовыми последствиями, предусмотренными для недействительных сделок.

По общему требованию гражданского законодательства, недействительность совершенных ликвидируемым юридическим лицом сделок (операций) и отсутствие их реального исполнения должны проверяться и устанавливаться судом по каждой сомнительной сделке по иску заинтересованных лиц (в том числе налоговых органов для целей налогообложения) в рамках ликвидационного производства в установленном для этого законом порядке и сроках со всеми вытекающими отсюда в дальнейшем последствиями недействительности сделок, включая налоговые.

Напротив, при признании недействительным административного акта государственного органа следует руководствоваться установленными в АППК правилами для таких случаев. Административный акт может быть признан недействительным как с момента принятия такого акта, так и с момента признания его незаконным. При отмене незаконного благоприятного административного акта принимается во внимание принцип охраны права на доверие участника административной процедуры.

Другими словами, применительно к рассматриваемой ситуации признание недействительной государственной регистрации юридического лица как административного акта органа юстиции государства не должно ретроспективно влечь за собой неблагоприятных последствий для добросовестных контрагентов юридического лица, чья регистрация признана недействительной.

Однако, на практике до настоящего времени дело обстоит совсем иначе. У налоговых органов и некоторых судей бытует устойчивое мнение о том, что при признании недействительной регистрации юридического лица оно автоматически теряет свою правосубъектность с момента такой регистрации по аналогии с последствиями сделок, признанных недействительными. И, следовательно, вся его деятельность после этого, как совершенная неправосубъектным (несуществующим) лицом, не порождает никаких правовых последствий, кроме связанных с недействительностью регистрации юридического лица. Но в таком случае тогда и все полученное от юридического лица, чья регистрация признана недействительной, имущество (включая налоги, другие обязательные платежи, социальные взносы и отчисления) должно быть возвращено получившими его ранее лицами (включая

государство) надлежащему собственнику как полученное от неправосубъектного лица, не уполномоченного распоряжаться этим имуществом. Однако уплаченные таким лицом налоги в бюджет и взносы в специальные фонды никто возвращать скорее всего не собирается.

Такой подход налоговых органов к контрагентам налогоплательщиков — юридических лиц, чья регистрация признана недействительной по решению суда, усугубляется еще тем, что контрагенты фактически лишены возможности на этапе признания недействительной регистрации и принудительной ликвидации юридического лица доказывать действительность своих сделок с ним и их реальное исполнение, поскольку на данном этапе их участие в судебном процессе прямо запрещено Верховным Судом РК.

Так, в п. 10 рассматриваемого нормативного постановления Верховный Суд РК указывает, что предметом рассмотрения дел о признании недействительной регистрации (перерегистрации) юридических лиц по иску налоговых органов является регистрация (перерегистрация) конкретного юридического лица и нарушения, допущенные только при его создании (перерегистрации). *К этим правоотношениям контрагенты никакого отношения не имеют*, представляемые ими доказательства в подтверждение реальности совершенных хозяйственных операций на суть названного спора никак не влияют и не могут иметь существенного значения для дела.

Из этого как вывод следует нормативное указание Верховного Суда РК судам о том, что *«привлечение к участию в деле в качестве третьих лиц контрагентов юридических лиц, чья регистрация (перерегистрация) оспаривается, не требуется*. Апелляционные жалобы указанных лиц, поданные в порядке части четвёртой ст. 401 ГПК, подлежат возвращению».

При этом в п. 9 того же самого нормативного постановления Верховный Суд РК все же признает, что *удовлетворение судом таких исков налоговых органов* (о признании недействительной регистрации (перерегистрации) юридического лица) *влечёт определённые правовые последствия* как для самого ликвидированного юридического лица, так и *для его контрагентов*. Значит, признание судом недействительной регистрации юридического лица по иску налогового органа прямо затрагивает права и законные интересы его контрагентов в будущем.

Действительно, в качестве налоговых последствий признания судом недействительной регистрации (перерегистрации) юридического лица НК РК предусматривает исключение у контрагентов такого лица из вычетов по КППН расходов и исключение из зачета НДС, ранее признанного как относимый в зачет НДС, по тем сделкам с ним, которые совершены без фактического выполнения работ, оказания услуг, отгрузки товаров.

Исключение из этого общего правила составляют только сделки, по которым *судом установлено фактическое получение товаров, работ, услуг от такого налогоплательщика*, регистрация (перерегистрация) которого признана недействительной.

Однако, в этой связи становится абсолютно не понятно, какой именно суд, в каком деле и на каком этапе должен устанавливать фактическое получение контрагентами товаров, работ, услуг от налогоплательщика, регистрация (перерегистрация) которого признана недействительной. Ведь участие контрагентов в судебных делах о признании недействительной регистрации (перерегистрации) и принудительной ликвидации налогоплательщика-юридического лица *ещё не разрешается по нормативному указанию Верховного Суда РК*, а подача контрагентами своих пояснений на уведомление налогового органа по результатам камерального контроля по таким сделкам с налогоплательщиком, чья регистрация (перерегистрация) признана судом недействительной, *уже запрещается законодателем*.

Остается только последняя категория дел по искам о признании незаконными и отмене уведомлений налоговых органов о результатах налоговых проверок, проведенных после осуществления камерального контроля в отношении контрагентов лиц, чья регистрация признана недействительной.

В такой ситуации судам при рассмотрении дел об оспаривании уведомлений по результатам налоговых проверок приходится формально исследовать каждую такую сделку. При этом презумпция добросовестности контрагентов налогоплательщиков — юридических лиц, чья регистрация признана недействительной, и презумпция действительности совершенных между ними сделок налоговыми органами абсолютно игнорируются и на практике не применяются. Налогоплательщик в таких случаях вынужден сам доказывать суду законность и фактическое исполнение каждой совершенной им сделки. В то время как обязанность по оспариванию сомнительных сделок в суд с целью признания их недействительными и по доказыванию фактов их недействительности по закону лежит на налоговых органах.

В указанной связи, как нам представляется, только введение в действие и применение на практике принципа охраны права на доверие с последующей корректировкой не соответствующих ему правовых норм (в том числе, норм НК РК) поможет в корне решить указанную проблему и оградить добросовестных контрагентов ликвидируемых юридических лиц, чья регистрация признана недействительной, от ретроспективно применяемых обременяющих налоговых последствий

отмены административных актов органов юстиции о государственной регистрации таких юридических лиц.

В любом случае важно помнить и понимать, что в сфере гражданского оборота, равно как и в сфере административных процедур, действуют принципы и презумпции законности и добросовестности. Сделки участников гражданских правоотношений, равно как и административные акты административных органов, предполагаются законными и действительными до тех пор, пока их незаконность и недействительность не будут установлены вступившими в законную силу решениями (приговорами, постановлениями) судов. Добросовестность осуществления налогоплательщиком (налоговым агентом) действий (бездействия) по исполнению им налогового обязательства предполагается. Налогоплательщики не обязаны доказывать законность своего существования и своей обычной деятельности.

Таким образом, с введением в действие АППК к налоговому администрированию стали предъявляться дополнительные, более строгие правовые требования. Соответственно, налоговое администрирование приобрело в своем существовании более четкие правовые рамки. Осуществляемая налоговыми органами правоприменительная деятельность регламентируется теперь не только принципами и специальными нормами налогового законодательства, но и принципами и общими нормами законодательства об административных процедурах. Такие принципы и общие нормы об административных процедурах стали с принятием АППК явно выраженными, более конкретными и осязаемыми, позволяющими реально применять их в налоговых правоотношениях. Кроме того, осуществляемая налоговыми органами в рамках налогового администрирования деятельность, равно как и деятельность других административных органов государства при издании ими административных актов, теперь является предметом пристального судебного надзора в рамках вновь введенного с 01.07.2021 в Казахстане административного судопроизводства.

Библиографический список

1. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательств // Государство и право. 1997. № 5.
2. Судья Верховного Суда РК Сапарова А.А.: «Необходимо ввести упрощенную процедуру ликвидации юрлиц» // «Zakon.kz», 15.03.2017. URL: <https://www.zakon.kz/4848970-neobkhodimo-vvesti-uproshhennuju.html> (дата обращения: 04.02.2021).

Шатов Валерий Юрьевич,
заместитель директора
Научно-исследовательского института
финансового и налогового права
(Республика Казахстан)
e-mail: valery.shatov@mail.ru

Камеральный контроль (некоторые выводы на примере законодательства и практики применения в Республике Казахстан)

Аннотация. Рассматриваются недостатки определения камерального контроля на примере законодательства Республики Казахстан, влияние данных недостатков на практику его осуществления, и изложены предложения по совершенствованию этого метода налогового контроля.

Ключевые слова: камеральный контроль; определение; цель; стадии; обязательства налогового органа и налогоплательщика.

Казахстанское налоговое законодательство определяет камеральный контроль¹ как контроль, осуществляемый налоговыми органами «на основе изучения и анализа представленной налогоплательщиком (налоговым агентом) налоговой отчетности, сведений уполномоченных государственных органов, а также других документов и сведений о деятельности налогоплательщика» (п. 1 ст. 94 НК РК²).

При этом, как следует из текущей практики работы налоговых органов, подвергнуть камеральному контролю не значит получить финансово значимый результат для государства и/или выполнить предписанные обязанности. Например, «в 2017 году значительная доля уведомлений об устранении нарушений, выявленных органами государственных доходов по результатам камерального контроля налоговой отчетности, числится не отработанной (по НДС³ — 321,6 млрд.

¹ Следует отметить, что казахстанское налоговое законодательство определяет камеральный контроль как одну из *форм* государственного контроля (подп. 3) п. 4 ст. 69 НК РК), что по существу неверно, но это тема для отдельного анализа и здесь мы не будем на этом останавливаться.

² Кодекс Республики Казахстан от 25.12.2017 № 120-VI ЗРК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (далее — НК РК).

³ НДС — здесь и далее, налог на добавленную стоимость.

тенге или 17 %, по КПН¹ — 37,6 млрд. тенге или 19,6 %)»². Тем не менее, налоговые органы периодически предлагают законодателю расширить для них объем полномочий, а также возложить на налогоплательщика дополнительные обязательства, как неременное условие осуществления камерального контроля.

В настоящее время, соответствии с п. 2 ст. 94 НК РК определено, что «цель камерального контроля — предоставление налогоплательщику права самостоятельного устранения нарушений в налоговой отчетности, выявленных налоговыми органами по результатам камерального контроля». Следуя данному предписанию и в силу подп. 1) п. 2 ст. 19 НК РК³ налоговый орган обязан обеспечить налогоплательщику возможность реализации указанного права.

Действующим НК РК установлен открытый перечень предметов камерального контроля. Изучению и анализу могут быть подвергнуты: 1) представленная налогоплательщиком налоговая отчетность; 2) сведения уполномоченных государственных органов о деятельности налогоплательщика; 3) сведения о деятельности налогоплательщика из источников, отличных от уполномоченных государственных органов; 4) документы о деятельности налогоплательщика (п. 1 ст. 94 НК РК).

Установлен и способ осуществления камерального налогового контроля. В соответствии с п. 1 ст. 95 НК РК камеральный налоговый контроль в РК осуществляется путем сопоставления данных налоговой отчетности, представленной налогоплательщиком в налоговый орган, с «данными ранее представленной налоговой отчетности и со сведениями, полученными от других государственных органов об объектах налогообложения и (или) объектах, связанных с налогообложением, а также с данными о деятельности налогоплательщика, полученными из иных источников информации, а также иной отчетности». Таким образом, единственный правомерный способ осуществления камерального налогового контроля в РК — это сопоставление данных. При сопоставлении данных, которыми располагает налоговый орган об объектах налогообложения и объектах, связанных с налогообложением, предполагается подтверждение или неподтверждение достоверности показателей

¹ КПН — здесь и далее, корпоративный подоходный налог.

² Отчет Счетного комитета Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2017 г. (заключение к отчету Правительства Республики Казахстан) (г. Астана, 2018 г.). URL: <http://esep.kz/rus/showin/article/134> (дата обращения: 10.01.2021).

³ подп. 1) п. 2 ст. 19 НК РК — налоговые органы обязаны соблюдать права налогоплательщика (налогового агента).

налоговой отчетности, представленной налогоплательщиком. Очевидно, что любые данные как при сопоставлении, так и при принятии решения подлежат оценке с точки зрения допустимости и относимости. Во-первых, к данному налогоплательщику, во-вторых, к деятельности налогоплательщика, в-третьих, к объектам налогообложения и, в-четвертых, к объектам, связанным с налогообложением.

Для камерального контроля законодатель установил следующие стадии: 1) проверку налоговой отчетности; 2) уведомление налогоплательщика о нарушении (в случае выявления в ее содержании нарушений); 3) предоставление налогоплательщику возможности реализовать право на самостоятельное устранение выявленного нарушения; 4) устранение налогоплательщиком выявленного нарушения и/или предоставление пояснения о соответствии отчетности и возражений по существу уведомления; 5) предоставление налогоплательщиком исправленной налоговой отчетности в налоговый орган (при условии, что нарушение было допущено); 6) возникновение права налогового органа требовать от налогоплательщика дополнительную информацию и подтверждающие документы, в случае несогласия с пояснением налогоплательщика; 7) принятие налоговым органом решения по предоставленной отчетности и/или пояснению налогоплательщика; 8) возникновение права налогового органа приостановить расходные операции по банковским счетам; 9) возникновение права налогового органа провести выездную проверку.

По замыслу законодателя, только при соблюдении изложенной последовательности, цель камерального контроля следует считать достигнутой, а правовое предписание реализованным. Полагаем излишними и искажающими заявленную цель камерального контроля предоставленные законом налоговому органу — а) право усомниться в достаточности информационного содержания предоставленной отчетности; б) право обязать налогоплательщика предоставить дополнительную информацию и документы; а так же в) право приостановить расходные операции по банковским счетам — если предоставленное налогоплательщиком пояснение, по субъективному усмотрению должностного лица налогового органа, не достаточно раскрывает содержание отчетности и не устраняет сомнения должностного лица. Потому как в указанных случаях уже не проверяется отчетность, представленная налогоплательщиком (и не сопоставляется с уже имеющейся у налогового органа информацией), как это заявлено при определении метода, а истребуется иная информация, и предъявляется требование о совершении дополнительных деяний под угрозой ограничения права на распоряжение банковским счетом.

Отдельно следует отметить, что, несмотря на название ст. 96 НК РК — «Результаты камерального контроля», предписания данной статьи

не определяют¹ какие-либо характеристики состояния которое следует рассматривать как правомерный результат камерального контроля, а лишь устанавливают права и обязанности налогового органа и налогоплательщика в случае нарушения последним налогового законодательства, выявленного по результатам камерального контроля. Иными словами установлен процесс (камеральный контроль), указана его цель (самостоятельное исправление недочетов налогоплательщиком), а в качестве результата описываются последствия правонарушения².

Некоторые выводы:

1. Камеральный контроль — как метод налогового контроля должен использоваться только как способ: а) определения возможного существования нарушения, б) восстановления доступного правового положения, существовавшего до нарушения.

2. Все условия осуществления камерального контроля, как и любое императивное предписание, должны соответствовать разумности цели, и должны быть подчинены установленной законом цели — предоставить налогоплательщику возможность для самостоятельного устранения нарушений в налоговой отчетности (п. 2 ст. 94 НК РК). Все иные устремления и инициативы в законотворческом процессе должны пресекаться, как не соответствующие содержанию камерального контроля и искажающие его предназначение.

3. Если содержание налоговой отчетности (формы которой утверждаются уполномоченным государственным органом) и/или какого-либо раздела отчета и/или строки отчета представленного налогоплательщиком не позволяет (как правило по субъективному усмотрению должностного лица налогового органа) провести надлежащий анализ и/или сделать однозначный вывод, то это проблема компетенции конкретного должностного лица налогового органа, и ее состояние не должно повлечь за собой отрицательных последствий для налогоплательщика.

4. Если разработанная и утвержденная для налогоплательщика форма отчета не позволяет должностному лицу налогового органа разумно ее истолковать с использованием принципов налогового законодательства, видимо, единственным исполнимым, эффективным и своевременным инструментом является детальное регламентирование действий должностного лица налогового органа, с запретом

¹ За исключением результатов камерального контроля по заявлению индивидуального предпринимателя о прекращении деятельности.

² При этом ст. 96 НК РК, как и налоговое законодательство РК в целом, прямо не устанавливают публичных последствий в случае, если по результатам камерального контроля не будет выявлено нарушений налогового законодательства.

какого-либо усмотрения. Допускаемое усмотрение и первичность интересов и прав налогового органа в законотворческой деятельности, а также в правоприменительной практике не влечет за собой производство дополнительного продукта (добавленной стоимости), и, как следствие, вредит экономике, отдельным налогоплательщикам, и без экономически положительных последствий загружает суды.

5. Следуя установленной цели камерального контроля, обязанности налогоплательщика должны быть ограничены: а) предоставлением пояснения (по заданным налоговым органом обоснованным вопросам, если таковые возникли), б) предоставлением исправленной налоговой отчетности (если были допущены ошибки в первоначально предоставленной отчетности).

6. В свою очередь, для налогового органа законом должны быть установлены только: а) право на проверку предоставленной налогоплательщиком налоговой отчетности (и при необходимости на сопоставление изложенной в ней информации с иной, имеющейся у налогового органа, информацией), б) право на направление налогоплательщику уведомления с требованием о предоставлении пояснения по налоговой отчетности (при наличии обоснованных сомнений в правильности информации указанной в отчетности), в) возникновение права на проведение внеочередной выездной налоговой проверки (при наличии обоснованных сомнений в правильности информации указанной в отчетности после изучения представленного налогоплательщиком пояснения).

Мы исходим из понимания, что «камеральный налоговый контроль» и «камеральная налоговая проверка» соотносятся друг с другом как общее с частным, и камеральный контроль является родовым понятием для категории камеральная проверка. Камеральный налоговый контроль как процесс должен предполагать: 1) сбор (истребование, получение, оценка на формальное соответствие) информации; 2) изучение; 3) анализ; 4) обобщение результатов анализа и выводы; 5) принятие решения; 6) извещение (уведомление) о результатах контроля, а камеральная налоговая проверка (от камерального налогового контроля) должна быть ограничена изучением, анализом, обобщением результатов (выводы) и принятием решения.

Камеральный налоговый контроль следует определить, как проверку представленной налогоплательщиком налоговой отчетности, проводимую налоговыми органами по мере сдачи налогоплательщиком налоговой отчетности, по месту нахождения налогового органа, с целью предоставления налогоплательщику возможности для устранения выявленных в налоговой отчетности недостатков.

III. ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ СЕКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

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

Солидарность как новое конституционно-правовое явление (административно-правовые аспекты)

Аннотация. В статье анализируются новые конституционные положения, посвященные солидарности. Отдельно рассмотрены экономическая, политическая и социальная солидарность как составные части общественной солидарности. Предложено различать государственную официальную солидарность и солидарность между людьми в повседневной жизни, которая является реальным показателем состояния гражданского общества в стране. Сделан вывод о том, что конституционные нормы о солидарности пока декларативны и могут быть наполнены реальным содержанием только в перспективе.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; солидарность; экономическая солидарность; политическая солидарность; социальная солидарность; общественная солидарность; солидарность в повседневной жизни.

Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ в гл. 3 «Федеративное устройство» российской Конституции была введена новая ст. 75.1, в которой, в частности, провозглашается, что в Российской Федерации обеспечиваются

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ч. II. Ст. 1416.

экономическая, политическая и социальная солидарность. Как видно, конституционная норма говорит о триединой солидарности. Не будет лишним отметить, что положения о солидарности являются новыми, причем новыми принципиально, а значит — требуют всестороннего осмысления с позиций юридической науки. Некоторый свет на суть нововведений пролил Конституционный Суд Российской Федерации. В Заключении на закон от 16 марта 2020 г. № 1-3¹ он указал, что содержащееся в ст. 75.1 положение направлено на достижение в государственной политике, в правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения **индивидуальной свободы и общественной солидарности**. Это также конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод (ст. 7; ст. 17, ч. 3 Конституции Российской Федерации). Как видно, Конституционный Суд ввел в оборот не известное российской конституции понятие «общественная солидарность» и связал положения о солидарности с конституционными положениями о социальном государстве.

Прежде всего, необходимо определиться с тем, в чем состоит содержание самого понятия «солидарность», как его нужно понимать. Напомним, слово «солидарность» пришло из французского языка и означает единоклассные, общность интересов, сочувствие чьим-либо действиям, мнениям². Итак, солидарность означает некое единство. Однако какой именно смысл имеют конституционные нормы о солидарности остается не слишком понятно. Пытаясь этот смысл прояснить, 9 декабря 2020 г. во время онлайн-конференции «Актуальные задачи органов публичной власти и институтов гражданского общества Московской области и других субъектов Российской Федерации в свете конституционной реформы 2020 года», организованной Центром исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета, автор настоящей статьи задал известному российскому конституционалисту профессору С.А. Авакьяну вопрос: как он понимает солидарность, исходя из положений ст. 75.1 российской Конституции? Говоря о солидарности в ее конституционно-правовом понимании, ответил С.А. Авакьян, необходимо оценить ее уровень. Иными словами, возможно ли говорить о том, что уровень солидарности в обществе, скажем, «низкий», либо «в целом

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1850.

² См.: Современный словарь иностранных слов: Ок. 20000 слов. М.: Рус. яз., 1992. С. 567.

невысокий», т. е. средний или же, напротив, как «высокий», а возможно даже «очень высокий». Ученый вспомнил многолетнего коммунистического лидера Китая Мао Цзэдуна, а именно, то, что на вопрос о зарплате тот ответил, что она у него выше всех. Вспомнил он даже бессмертный сатирический роман Ильи Ильфа и Евгения Петрова «Золотой теленок», в котором, и это специально подчеркнул С.А. Авакьян, говорится, что ни одно крупное состояние не было заработано честным путем. Однако вразумительного и мотивированного ответа на заданный вопрос он, к сожалению, так и не дал. Поэтому попробуем разобраться здесь самостоятельно и для начала рассмотрим те разновидности солидарности, которые провозглашаются в российской Конституции.

Экономическая солидарность. Если говорить об экономической солидарности, которая, как представляется, должна быть признана центральным элементом общественной солидарности, поскольку образует материальные основы для иных составляющих общественной солидарности, то на конституционном уровне она наиболее последовательно реализована в конституциях ряда зарубежных государств. Так, в ч. 2 ст. 14 Основного закона Федеративной Республики Германии (23 мая 1949 г.), где специально провозглашается: «Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу»¹. В ст. 29 Конституции Японии (вступила в силу 3 мая 1947 г.) закрепляется, что право собственности определяется законом с тем, чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию². Думается, экономическая солидарность в современной России могла бы проявляться в формировании в российском бизнес-сообществе, особенно у крупных и особо крупных его членов, понимания необходимости обеспечения достойной оплаты труда работников и предоставления им дополнительных гарантий в сфере занятости. Как известно, именно наемный труд является основой рыночной экономики. Последовательно и настойчиво формировать такое понимание должно государство на всех уровнях публичной власти, используя для этого преимущественно убеждение и разъяснение выгоды в долгосрочной перспективе экономической солидарности для самого бизнеса. К примеру, этому могут способствовать периодически проводимые встречи главы государства и представителей бизнеса, на которых обсуждается широкий спектр экономических вопросов. Реальная экономическая солидарность — залог стабильности в обществе, поскольку сглаживает существующие противоречия и снижает социальную напряженность.

¹ См.: Конституции буржуазных стран. Учебное пособие. М., ВЮЗИ. 1977. С. 118.

² Там же. С. 96.

Свою лепту в обеспечение экономической солидарности могло бы внести и само государство, снизив тарифы на пенсионное, медицинское и социальное страхование, которые работодатели в обязательном порядке уплачивают в государственные внебюджетные фонды из фонда оплаты труда работников, при условии, что сэкономленные таким образом средства получают сами работники в виде увеличения их заработной платы. Тогда огромная армия наемных работников получит реальные деньги сегодня и сейчас, а не виде тех же весьма и весьма скромных государственных пенсий, до получения которых далеко не все из них просто доживут. Напомним, тарифы страховых взносов установлены в ст. 425 Налогового кодекса Российской Федерации и по общему правилу составляют: на обязательное пенсионное страхование — 22 %, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности — 2,9 %, на обязательное медицинское страхование — 5,1 %. Как видно, в совокупности тарифы составляют 30 % фонда оплаты труда. Сумма в процентном отношении получается весьма внушительная. Также следует изучить возможность полной отмены подоходного налога с заработной платы наименее обеспеченных граждан при его сохранении для иных получаемых ими доходов. Границу малообеспеченности необходимо поднять заметно выше прожиточного минимума, сумма которого в настоящее время представляется явно недостаточной для достойной жизни и свободного развития человек в социальном государстве, каковым в ст. 7 российской Конституции провозглашается наша страна. Определение ее конкретного размера следует изучить дополнительно.

Политическая солидарность. В XX в. идеи солидаризма, призванные сгладить и затушевать классовые противоречия в обществе, подчеркнуть единство нации и преданность людей лидеру, вождю, активно использовались в авторитарных и тоталитарных государствах. К примеру, они нашли отражение в гимне итальянских фашистов «Giovinezza» («Юность»), в котором есть такие слова: «Поэты и ремесленники, землевладельцы и крестьяне с гордостью итальянцев клянутся в верности Муссолини». В нацистской Германии также были собственные, назовем их — «солидаристские» ритуалы, призванные продемонстрировать единство нации, ее преданность фюреру и приверженность идеологии национал-социализма. Так, в известном документальном фильме «Обыкновенный фашизм», мастерски снятым в 1965 г. известным советским режиссером Михаилом Роммом, показывается ежегодно проводимая нацистами акция «Общий суп». Во время этой акции как рядовые немцы, так и нацистские бонзы, сидя за общими, впрочем, отдельно для руководителей и отдельно для обычных граждан столами

в общественных местах ели суп. Каждому участнику акции как бы недвусмысленно давали понять: «ты съел общий суп и тем самым выразил солидарность с нацистской партией и правительством». Различные формы официальной солидарности, санкционированной властью, широко практиковались в советском государстве. Нередко они были связаны с теми событиями, которые происходили на международной арене и являлись организованными государством откликами на них советских трудящихся. В частности, можно вспомнить массовые митинги, проводимые на предприятиях советской страны, под лозунгом типа «Руки прочь от Вьетнама», осуждающие войну, которую США вели тогда в Индокитае. Известно упоминание солидарности и в законодательстве. Так, в ст. 31 Основ законодательства СССР и союзных республик о труде, утвержденных Верховным Советом СССР 15 июля 1970 г., в число праздничных дней, когда советские люди освобождались от работы, были включены 1 и 2 мая — День международной солидарности трудящихся. На базе Основ на республиканском уровне аналогичные нормы закреплялись в статье 65 Кодекса законов о труде РСФСР, утвержденного Верховным Советом РСФСР 9 декабря 1971 г. Появление такого праздника, как День международной солидарности трудящихся, являлось характерным и, в общем, типичным примером присутствия марксистско-ленинской идеологии в законодательстве советского периода, примером демонстрации солидарности классово-рабочей. Однако, уже в первые годы постсоветского периода стала последовательно проходить «деидеологизация» законодательства. Не случайно поэтому, на основании Закона Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. № 3542-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР»¹ советский День международной солидарности трудящихся в новой демократической России стал именоваться Днем Весны и Труда. Именно таким, лишенным какой бы то ни было идеологии, и должен быть этот праздник в правовом демократическом государстве, каковым является постсоветская Россия.

Такая солидарность является официальной, во многом нарочито показной, как, впрочем, едва ли не любая государственная солидарность. Мероприятия такой солидарности обычно организуются самим государством или с его гласного или не гласного одобрения. Они призваны продемонстрировать как внутри страны, так и за рубежом поддержку со стороны общества того или иного направления политики, проводимой государством на данном этапе общественного развития. В таких мероприятиях неизменно участвуют представители публичной

¹ ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 41. Ст.ст. 2253, 2254.

власти, причем нередко высокопоставленные будь то депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации или главы регионов.

Следует сказать отдельно о соотношении **политической солидарности и политического плюрализма**. Напомним, понятие «плюрализм» [лат. pluralis — множественный] означает множественность, многообразие чего-либо, например, мнений, взглядов, форм собственности. Основой политического плюрализма является многопартийность. Ее правовую основу составляет ч. 2 ст. 13 российской Конституции и Федеральный от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹. Напротив, в советском государстве практически весь более чем 70-летний период его существования была однопартийная система, причем закреплённая на конституционном уровне. Поэтому о политическом плюрализме не могло быть и речи. Ситуация изменилась лишь в последние годы существования СССР, когда стал стремительно набирать обороты процесс демократизации всех сфер общественной жизни. В результате в 1990 г. из ст. 6 Конституции Союза ССР 1977 г. было исключено положение о коммунистической партии, как руководящей и направляющей силе советского общества, ядре его политической системы, государственных и общественных организаций. Именно политические партии, как общественные объединения, создаваемые в целях участия российских граждан в политической жизни общества, а также в целях представления их интересов в органах публичной власти, являются признаком демократического общества. Поэтому политическая солидарность видится, прежде всего, в том, что граждане во время демократических выборов свободно отдают свои голоса той политической партии, идеологию которой они разделяют и, выражаясь словами известного французского ученого-юриста, последовательного сторонника идей солидаризма Леона Дюги, выступают около избирательных урн суверенами, т.е. совершенно независимыми субъектами.

Политическая солидарность также основывается на нормах частей 1 и 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации, в которых провозглашается идеологическое многообразие, закрепляется запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной. И здесь хотелось бы вспомнить философа русского зарубежья С.А. Левицкого, внесшего значительный вклад в развитие идеи солидаризма. Рассуждая о духовных основах солидаризма, он отмечал, что совокупность социально-политически значимых идей, одушевленная руководящим идеалом, называется идеологией. Наличие идеологии сообщает движениям их относительную устойчивость

¹ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

в сложном, противоречивом круговороте политических сплетений¹. При этом, добавлял цитируемый автор, идеология по своему смыслу всегда является достоянием групповым, мировоззрение же — прежде всего достоянием личности². Политическая солидарность как раз и проявляется поддержкой со стороны отдельных личностей с собственным мировоззрением той или иной близкой им групповой идеологии, носителем которой являются те же политические партии, участвующие в выборах.

Социальная солидарность. В современных условиях, глубоко верно отмечал известный российский конституционалист В.Е. Чиркин, главная задача регулирования социальных отношений состоит в том, чтобы содействовать социальной солидарности и социальной справедливости, а поскольку борьба различных классов и социальных слоев за удовлетворение собственных интересов неизбежна, она должна протекать на основе состязательности и в рамках правового поля, в целях поиска согласия, компромиссов³. Трудно не согласиться с мнением авторитетного ученого. Именно правовое поле должно стать местом разрешения социальных противоречий. Добавим при этом, что состояние этого поля должно соответствовать экономическим реалиям, а возможно немного отставать от них, но никак не опережать.

Известно понимание социальной солидарности скорее в политологическом, нежели правовом аспекте, хотя и предложенное юристом-конституционалистом. Так, по мнению И.А. Алебастровой, социальная солидарность — это образ мыслей, чувств и обусловленного ими поведения, выражающих любую форму поддержки одних людей другими: толерантность, согласие, сочувствие, сотрудничество, помощь и равнодушие⁴. Подобное понимание социальной солидарности в целом приемлемо, но, повторимся, скорее в политологии, чем для правового исследования поскольку в нем даже нет упоминания о правовых нормах. Напротив, конституционные нормы о солидарности

¹ См.: *Левицкий С.А.* Свобода и ответственность: «Основы органического мировоззрения и статьи о солидаризме / Составление, вступительная статья и комментарии В.В. Сапова. М: Посев, 2003. С. 306.

² Там же. С. 307.

³ См.: *Чиркин В.Е.* Органы публичного управления: учеб. пособие для студентов по дисциплинам публичного права и управления, для самообразования государственных, региональных и муниципальных служащих. М.: Изд-во Московского психолого-социального университета; Воронеж: МОДЭК, 2016. С. 212.

⁴ См.: *Алебастрова И.А.* Принцип солидарности в конституционном праве. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: НИУ ВШЭ. 2017. С. 12.

предполагают их конкретизацию и детализацию в отраслевом законодательстве, а реализацию — в сфере исполнительной власти, в широком смысле в сфере государственного управления. Поэтому, определение социальной солидарности, предложенное И.А. Алебастровой, в правовом отношении трудно признать состоятельным.

Размышляя о пересмотре базовых правовых принципов, как основе реформирования правовой системы России, А.В. Демин обращается к идеям свободы равенства и братства, которые впервые нашли отражение в праве в основополагающем правовом акте Великой французской революции — Декларации прав человека и гражданина 1789 г.. Указанный автор полагает, что идея братства в праве обуславливает действие общеправового принципа социальной солидарности¹. Думается, говорить о принципе социальной солидарности не иначе, как об общеправовом, вряд ли правильно. Принципы права есть исходные положения общего характера, содержащиеся в законодательстве. Среди общеправовых принципов в теории права принято выделять принцип справедливости, а никак не принцип социальной солидарности, как предлагает А.В. Демин. К примеру, известные теоретики права Н.И. Матузов и А.В. Малько именно справедливость относят к общеправовым принципам права. В их интерпретации справедливость означает соответствие между ролью лица в обществе и его социально-правовым положением; это соразмерность между заслуженным поведением и поощрением и т.п. Данный принцип, вполне верно полагают указанные авторы, в наибольшей мере выражает общесоциальную сущность права и поиск компромисса между участниками правоотношений, между гражданином и государством². Такой подход во многом созвучен позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Заключении на закон от 16 марта 2020 г. № 1-З. Как отмечалось выше, применительно к новой ст. 75.1 Конституции Российской Федерации, содержащей нормы о солидарности, в Заключении поясняется, что речь идет об оптимальном соотношении **индивидуальной свободы и общественной солидарности**, т. е., в сущности, о поиске компромисса между индивидуальной свободой личности и государством, выражающим интересы общества и обеспечивающим общественную солидарность.

Известна достаточно оригинальная точка зрения относительно социальной солидарности, увязывающая ее с правовым регулированием налогообложения. Идея социальной солидарности в налоговом

¹ См.: Демин А.В. Указ соч. С. 12-13.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 3-е изд. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. С. 165.

законодательстве, полагает А.В. Демин, реализуется предоставлением различного рода налоговых льгот, а также в требовании пропорциональности налогообложения. Последнее в самом общем виде, может быть выражено формулой: бедные платят налоги меньших размеров, чем богатые¹. Думается, применительно к налогообложению было бы правильнее говорить не о социальной, а скорее об экономической солидарности, поскольку налоги являются важнейшим инструментом, который государство использует для регулирования экономики, от положения дел в которой в решающей степени зависит социальная сфера. Кроме того, подобная «солидарность» является, по сути, **принудительной**, а потому может таковой признаваться лишь весьма условно.

Думается, есть основания говорить о существовании в современной России еще одного весьма яркого примера **принудительной социальной солидарности**. Речь идет о так называемой «системе солидарности поколений», а именно о солидарной ответственности будущих пенсионеров перед пенсионерами нынешними. Приходится признать, что за почти три десятилетия постсоветского периода в России так и не была создана пенсионная система, которая позволила бы индивидуализировать пенсионные взносы и выплаты, когда каждый работающий, за которого работодатель уплачивает, заметим, из его собственной заработной платы тариф на обязательное пенсионное страхование, работал бы исключительно на себя, а не на пенсионеров нынешних. До солидарности с ними ему, скорее всего, нет никакого дела. Отсутствие действенной пенсионной системы — один из ключевых факторов, не способствующих утверждению в России реальной социальной солидарности.

Важным фактором социальной солидарности, который неразрывно связан с экономикой, является **величина прожиточного минимума на душу населения и меры социальной поддержки населения**. Так, постановлением российского Правительства от 31 декабря 2020 г. № 2406² с первого января 2021 г. величина прожиточного минимума установлена в целом по Российской Федерации на душу населения 11 653 рубля, для трудоспособного населения — 12 702 рубля, пенсионеров — 10 022 рубля, детей — 11 303 рубля. В городе Москве соответствующий

¹ См.: Демин А.В. Система российского права: тенденции и перспективы. Системность в праве: сборник статей / Под ред. к.ю.н., доц. Н.Л. Клык; Краснояр. гос. ун-т. Красноярск: Изд-во «Универс», 2002. С. 14.

² См.: постановление Правительств РФ от 31 декабря 2020 г. № 2406 «О установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации на 2021 год» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 3. Ст. 551.

показатель заметно выше. Так, постановление столичного Правительства от 19 января 2021 г. № 11-ПП¹ прожиточный минимум был установлен в сумме 18 029 рублей в месяц. Вряд ли такой уровень важнейших социальных нормативов можно признать достаточным. Что касается мер социальной поддержки, то поданным Правительства Российской Федерации, только в 2020 г. поддержку на общую сумму почти 12 трлн руб. около 75 млн человек (большая часть, около 40 млн человек — это пенсионеры), которые в совокупности подали более 100 млн обращений о ее назначении на федеральном и более 250 млн обращений на региональном уровне.

Конституционная норма о социальной солидарности находит свое выражение в волонтерском движении, правовую основу которого составляет Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»². Практика показывает, что хотя волонтерское движение является вроде бы добровольным, но оно так или иначе поддерживается и направляется со стороны государства. Подтверждением тому служит Указ Президента Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 572³ День добровольца (волонтера), который ежегодно отмечается 5 декабря. Тем самым волонтерство получило официальное признание на высочайшем государственном уровне. Также не будет лишним сказать, что волонтерство организуется на базе крупных и хорошо известных в стране государственных образовательных учреждений, таких, как например, РГГУ, МГИМО или РЭУ имени Г.В. Плеханова, что вряд ли возможно без ведома Минобрнауки России или МИД России, как в случае с МГИМО. Таким образом, налицо стремление государства канализировать общественную инициативу граждан, придать ей элемент официоза, а значит сделать волонтерство, как элемент социальной солидарности, пусть и не в явном виде, но контролируемым.

Завершая краткий анализ конституционной нормы о социальной солидарности, хотелось сказать, что, очень точно и емко идея социальной солидарности, как представляется, воплотилась в преамбуле Союзной конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля

¹ См.: постановление Правительства Москвы от 19 января 2021 г. № 11-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве на 2021 год» // Рос. газета. 2021. 19 янв.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 27 ноября 2017 года № 572 «О Дне добровольца (волонтера)» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 49. Ст. 7442.

1999 г., где провозглашается, что свободен лишь тот, кто использует свою свободу и что сила народа измеряется благом слабых¹. Именно благо слабых, стариков, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов должно быть мерилom социальной солидарности в современной России. В этом, думается, и заключается смысл соответствующего конституционного положения.

Есть и еще одна солидарность, которая в российской Конституции хотя прямо не названа, но реально существует в обществе. Это **солидарность в повседневной жизни или, если угодно, «гражданская солидарность»**, которая явно тяготеет к солидарности социальной, а возможно может рассматриваться и в качестве самостоятельного элемента общественной солидарности, основанного не на правовых нормах, а нормах морально-этических, которые, как известно, являются самостоятельным видом социальных норм. В современном российском обществе присутствует солидарность обычных людей, простых граждан. Ее побудительным мотивом, думается, является **потребность в справедливости** в том смысле как она понимается ими и которой, по их мнению, им не достаёт отчасти по воле государства. Например, водители сигналами фар предупреждают других едущих им навстречу водителей, о том, что впереди находится незаметный для них пост ГИБДД или переносная частная камера фиксации скоростного режима, именуемая в просторечье «тренога», ориентированные на то, чтобы специально «подавливать» водителей, нарушающих скоростной режим на отдельных, в общем, не опасных в плане дорожного движения участках дороги. Сотрудникам ГИБДД это позволяет создавать нужные для отчетности показатели и получать «коррупционную ренту», а владельцам «треног» зарабатывать хорошие деньги. И тех, и других мало заботит обеспечение безопасности дорожного движения на сложных участках дороги, где часто случаются дорожно-транспортные происшествия, гибнут и получают ранения люди. Водительская солидарность может рассматриваться не иначе, как «гражданская солидарность», ориентированная на противостояние государству, которое, по мнению людей, не объективно и посягает на их права. Это отрицательная солидарность против общей угрозы, спланивающая людей с целью непрямого противостояния государству, которое хотя и является выразителем и защитником интересов граждан и общества, но в отдельных случаях

¹ Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) // Юридическое агенство Legal NS. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/switzerland.pdf> (дата обращения: 14.03.2021).

руководствуется иными интересами, например, фискальными интересами самого государства.

Солидарность в повседневной жизни, как часть социальной солидарности, проявляется и в сопричастности, моральной и материальной поддержке, сочувствию тем согражданам, кто пережил личную трагедию, потерял близких людей, особенно детей. Например, на место гибели детей совсем незнакомые люди приносят игрушки и цветы, зажигают свечи. Чужое несчастье в данном случае консолидирует равнодушную и социально активную часть общества. Эта позитивная и, в общем, нейтральная по отношению к государству солидарность, которая, вместе с тем, пусть и молчаливо, но не двусмысленно говорит власти: ищите, ловите и обязательно поймайте преступника, накажите его, неутомимо боритесь со злом.

Повторимся, солидарность обычно возникает в обществе, когда людей сплачивает общая беда, несчастье, затронувшие их или их близких, к которым присоединяются и просто равнодушные и участливые граждане, сочувствующие тем, кто оказался в трудном положении тем более, если к этому «трудному положению» так или иначе оказывается причастно государство. Показательным примером, как представляется, является солидарность с теми гражданами, которые были задержаны за участие в несанкционированных акциях протеста 21 и 31 января 2021 г.. Число их оказалось достаточно значительным. По данным «ОВД-инфо» 21 января 2021 г., в столице были задержаны более 1,4 тыс. человек¹, а 31 января — более 1,6 тыс. человек². Многим из них было назначено административное наказание в виде административного ареста, и они для его отбытия были помещены в спецприемники. Один из таких приемников расположен в деревне Сахарово (Троицкий административный округ). 2 февраля 2021 г. у приемника образовалась очередь из сотен людей: родные тех, кто там находился, и совершенно незнакомые им граждане. Стоя в очереди по несколько часов, они пытались передать задержанным вещи и продукты. Объединенные общей бедой незнакомые друг с другом люди делятся с теми, кто забыл что-то важное, по цепочке передаются флаконы шампуня, мыло, теплые носки. Самым неопытным помогают волонтеры

¹ Черных А., Соловьев В., Старикова М., Дюрягина К., Литвинова М. «Куда вы все идете? Чего вы все хотите?» // Коммерсантъ. 24.01.2021. URL: <https://kommersant.ru/doc/4661125> (дата обращения: 14.03.2021).

² Черных А., Соловьев В., Старикова М., Дюрягина К., Литвинова М. Telegram, мосты, вокзалы // Коммерсантъ. № 16/П. 01.02.2021. URL: <https://kommersant.ru/doc/4671348> (дата обращения: 14.03.2021).

из Telegram-чата «СП Сахарово». Чат создали специально для передач задержанным протестующим, в нем состоит 500 человек. Здесь же дежурят водители-добровольцы — они предлагают освободившимся из спецприемника бесплатно отвезти их домой¹. Приведенный пример убедительно показывает реальную позитивную солидарность обычных людей, свидетельствует о достаточной зрелости в нашей стране институтов гражданского общества, демонстрирует ответственное отношение многих людей к своим и, что возможно даже важнее, чужим правам и свободам, бескорыстное стремление помочь тем, кто оказался в трудном положении. Вместе с тем, такая солидарность является определенным сигналом государству, напоминающим ему о том, что с обществом, даже протестной его частью, важно и нужно вести конструктивный диалог, который в правовом демократическом государстве является нормой.

Солидарность, объединяющая людей вместе, чтобы решить ту или иную общую для них проблему или реализовать общую идею, на основе общности взглядов и убеждений может выражаться в форме подачи **петиций** в органы публичной власти. Правда, справедливости ради нужно сказать, что такая форма обращения Федеральным законом от 2 мая 2002 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² не предусмотрена. Напомним, петиция [лат. *petitio*] является коллективным обращением, подаваемым в письменной форме в органы власти. Эта форма солидарности получила дополнительный импульс в связи с бурным развитием современных цифровых технологий. Так, в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет» достаточно успешно развивается платформа Change.org, через которую инициативные и социально активные люди могут обратиться к своим согражданам и собрать подписи под петицией по тому или иному значимому, по их мнению, вопросу или проблеме и тем самым привлечь к ним внимание публичной власти.

Продланное выше краткое исследование, позволяет сформулировать авторское понимание конституционных положений, посвященных солидарности. По мнению автора настоящей статьи, **солидарность** следует понимать не иначе, как основанную на нормах российской Конституции совокупность экономических возможностей и правовых

¹ См.: Черных А., Литвинова М. Москвичей приравнивали к депортированным иностранцам // Коммерсантъ. 03.02.2021. URL: <https://www.kommercant.ru/doc/4672764?from=read#id2008762> (дата обращения: 14.03.2021).

² СЗ РФ. 2002. № 19. Ст. 2060.

средств, обеспечивающих консолидацию российского общества путем постепенного повышения уровня жизни большинства населения и его выравнивания в условиях политического плюрализма, основанного на безусловном приоритете прав и свобод человека и гражданина, как высшей конституционной ценности, а также обязательств собственников перед согражданами и обществом в целом.

В качестве заключения. По мнению автора настоящей статьи, значительное имущественное расслоение в современном российском обществе, низкий уровень материального благополучия большинства граждан и отсутствие у них жизненных перспектив не позволит, по крайней мере, в обозримом будущем, наполнить реальным содержанием нормы ст. 75.1 российской Конституции, которые, как представляется, длительный период будут оставаться декларативными, но и, одновременно, ориентиром для будущих поколений. Вместе с тем, в недрах российского общества будет сохраняться и развиваться та социальная солидарность, которую автор настоящей статьи именует «солидарность в повседневной жизни».

Как представляется, государству, как выразителю интересов общества, обеспечивающему официальную меру свободы и справедливости, следовало бы четко и определенно выразить свою позицию относительно того, как оно на современном этапе социально-экономического развития страны и той политической системы, которая в настоящее время сложилась, понимает содержащиеся в ст. 75.1 нормы о солидарности. Это тем более важно, что российская Конституция действует непосредственно и ее нормы являются нормами прямого действия. Дать обстоятельное толкование норм данной статьи мог бы Конституционный Суд Российской Федерации по соответствующему запросу тех же депутатов Государственной Думы, которые являются представителями народа в российском парламенте.

Данная статья лишь первая «проба пера» ее автора, которого заинтересовала тема солидарности, и одновременно приглашение всех заинтересованных принять участие в научной дискуссии о сути солидарности в условиях современных российских реалий. Дело в том, что солидарность хотя и отражена теперь в российской Конституции, но пока не получила четкого и понятного для отдельных граждан и общества в целом объяснения. Поэтому требуется ее всестороннее изучение с позиций юридической науки и науки административного права в частности, как отраслевой юридической науки. Как известно, именно в сфере исполнительной власти, в широком смысле сфере государственного управления, происходит реализация абсолютного большинства конституционных прав человека и гражданина. Исследование

правового содержания солидарности продолжится. Причем, особый интерес представляет изучение влияния интернета на общественную солидарность.

Библиографический список

1. Алебастрова И.А. Принцип солидарности в конституционном праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 43 с.
2. Демин А.В. Система российского права: тенденции и перспективы. Системность в праве: сборник статей / Под ред. к.ю.н., доц. Н.Л. Клык; Краснояр. гос. ун-т. Красноярск: Изд-во «Универс», 2002. С. 6–20.
3. Конституции буржуазных стран. Учебное пособие. М.: ВЮЗИ, 1977. 207 с.
4. Левицкий С.А. Свобода и ответственность/ Основы органического мировоззрения и статьи о солидаризме / сост. В.В. Сапова. М.: Посев, 2003. 464 с.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 3-е изд. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2009. 528 с.
6. Современный словарь иностранных слов: Ок. 20000 слов. М.: Рус. яз., 1992. 740 с.
7. Чиркин В.Е. Органы публичного управления: учеб. пособие для студентов по дисциплинам публичного права и управления, для самообразования государственных, региональных и муниципальных служащих. М.: Изд-во Московского психолого-социального университета; Воронеж: МОДЭК, 2016. 488 с.

Добробаба Марина Борисовна,
профессор кафедры административного и финансового права
Кубанского государственного университета,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: dobrobaba_mb@mail.ru

Проблема эффективности системы дисциплинарных взысканий на государственной службе

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования».

Аннотация. В данной статье автор исследует проблему эффективности дисциплинарных взысканий, как индикатора эффективности института дисциплинарной ответственности в системе государственной службы. В результате исследования проведен анализ действующей системы дисциплинарных взысканий, выявлены факторы, снижающие их эффективность, сформулированы предложения по внесению изменений в действующее служебное законодательство, реализация которых позволит повысить результативность воздействия дисциплинарных взысканий на государственной службе.

Ключевые слова: дисциплинарные взыскания; государственная служба; эффективность взысканий; дисциплинарные проступки; дисциплинарная наказанность; служебное законодательство.

Эффективность дисциплинарных взысканий является индикатором эффективности института дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, направленность которого заключается в общей и частной превенции совершения государственным служащими дисциплинарных проступков. В свою очередь, результативность дисциплинарных взысканий зависит от таких условий, как: качество служебного законодательства; его оптимальное применение на практике; правосознание государственных служащих.

При таком подходе эффективность дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка может быть определена, как степень воздействия дисциплинарного взыскания на мотивационно-волевою сторону личности государственного служащего — субъекта дисциплинарной ответственности, а также иных субъектов

правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Для целей анализа эффективности дисциплинарных взысканий в системе государственной службы, они могут быть подразделены на четыре группы: имеющие моральный характер; имеющие организационный характер; статусные взыскания; взыскания, связанные с физическими лишениями.

Анализ применяемых на государственной службе дисциплинарных взысканий позволяет сделать вывод, что действующая система дисциплинарных взысканий не всегда позволяет добиться цели дисциплинарной ответственности. В силу их многообразия на различных видах государственной службы, остановимся на некоторых из них.

Прежде всего, низкую эффективность дисциплинарных взысканий можно объяснить преобладанием взысканий морального характера. Так, удельный вес в системе дисциплинарных взысканий занимают санкции, заключающиеся в отрицательной оценке поведения государственных служащих, нарушающих служебные обязанности. Поскольку основная мотивация государственно-служебной деятельности заключается в построении служебной карьеры, в повышении уровня материального обеспечения, представляется целесообразным провести расширение перечня дисциплинарных взысканий посредством введения мер, направленных на лишение преимуществ, детерминированных пребыванием на государственной службе или приобретенных во время нахождения на государственной службе либо посредством временного ограничения пользования такими преимуществами.

Так, интересным видится предложение А.А. Гришкова ввести в качестве взысканий «вычет из времени службы»¹. Возможно введение и других видов дисциплинарных взысканий, имеющих материальный характер либо ограничивающих карьерный рост чиновника (сокращение или лишение ежемесячного денежного поощрения; снятие различных льгот и компенсаций; сокращение частично размеров или лишение доплат к пенсии, начисляемых исходя из стажа государственной службы и др.)².

Среди взысканий морального характера, применяемых на всех видах государственной службы, кроме гражданской, можно выделить такое взыскание, как строгий выговор, который по правовым

¹ См.: *Гришковец А.А.* Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 52.

² См.: *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных отношений: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2017. С. 141–142.

последствиям не отличается от обычного выговора. По сути, объявление выговора (строгого выговора) устанавливает четкий предел, в случае пересечения которого и дальнейших нарушений служебной дисциплины к виновнику будут применяться более жесткие дисциплинарные санкции, вплоть до увольнения со службы. В связи с этим вызывает сомнение целесообразность нормативного закрепления строгого выговора в перечне дисциплинарных взысканий, что требует упразднения его на всех видах государственной службы.

В системе дисциплинарных взысканий особое место занимает группа взысканий статусного характера, к которым можно отнести такое взыскание, как лишение нагрудных знаков и медалей. Данный вид дисциплинарных взысканий в настоящее время применяется только в отношении прокурорских работников, сотрудников Следственного комитета РФ и военнослужащих. Учитывая, что в системе отдельных ведомств также учреждены нагрудные знаки¹ и знаки отличия², целесообразно пополнить перечень дисциплинарных взысканий данным взысканием для всех видов государственной службы, где нагрудные знаки и знаки отличия учреждены.

В федеральных законах, регулирующих дисциплинарные отношения в отдельных правоохранительных органах (органах внутренних дел, органах принудительного исполнения, органах федеральной противопожарной службы и др.), фамилия сотрудника, на которого наложено дисциплинарное взыскание, исключается из книги почета или с доски почета соответствующего федерального органа исполнительной власти³. Учитывая, что важным средством дисциплинирующего воздействия является развитие системы поощрений на государственной службе, следует поддержать предложение о создании в каждом государственном органе электронной доски почета гражданских служащих⁴, что позволит в качестве дисциплинарного взыскания применять

¹ См., например: Приказ Россельхознадзора от 27.02.2014 № 77 (ред. от 23.03.2015) «Об учреждении нагрудного знака «Почетный работник Россельхознадзора» (вместе с «Положением о нагрудном знаке «Почетный работник Россельхознадзора») // Рос. газета. 2014. 21 марта.

² Приказ Гостроя РФ от 24.07.1997 № 17-49 «О ведомственном знаке отличия «Почетный работник жилищно-коммунального хозяйства России» // СПС «Консультант Плюс».

³ См., например: п. 4 ст. 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020.

⁴ Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020. 176 с.

исключение из книги почета или с доски почета (электронной доски почета) на каждом виде государственной службы.

Сложно согласиться с эффективностью такого дисциплинарного взыскания организационного характера, как перевод на нижестоящую должность, применяемый к сотрудникам органов внутренних дел, сотрудникам федеральной противопожарной службы и к военнослужащим, причем на военной службе снижение в воинском звании на одну ступень может сочетаться с одновременным снижением в воинской должности. Полагаем, перевод на нижестоящую должность противоречит как ч. 2 ст. 37 Конституции Российской Федерации, так и взятым на себя Российской Федерацией международно-правовым обязательствам и, в перспективе, должен быть полностью исключен из российского законодательства.

Одновременно потенциал такого дисциплинарного как понижение в классном чине (специальном звании, дипломатическом ранге), сочетает в себе и организационное, моральное и материальное воздействие, что позволяет расширить его применение, распространив его на все виды государственной службы.

Для повышения эффективности системы дисциплинарных взысканий представляется целесообразным ее законодательная дифференциация на основные и дополнительные, при этом следует установить правило, что за один дисциплинарный проступок может быть наложено основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание. Поскольку эффективность дисциплинарных взысканий достигается в большей степени дополнительными мерами дисциплинарного воздействия материального и статусного характера, перечень дисциплинарных взысканий необходимо дополнить следующими дополнительными взысканиями: сокращение или лишение ежемесячного денежного поощрения; снятие различных льгот и компенсаций; сокращение частично размеров или лишение доплат к пенсии, начисляемых исходя из стажа государственной службы; лишение права замещать должности государственной гражданской службы; лишение нагрудных (почетных заслуженных) знаков; исключение из книги почета или с доски почета; исключение из состава кадрового резерва; понижение в классном чине (воинском, специальном звании, дипломатическом ранге).

Отдельного анализа заслуживает проблема эффективности самых строгих статусных дисциплинарных взысканий, применяемых на всех видах государственной службы, — увольнения и увольнения в связи с утратой доверия. Разница между ними состоит в правовых последствиях наложенного дисциплинарного взыскания. Так, если уволенные

в порядке дисциплинарного взыскания лица, имеют возможность продолжить государственно-служебную деятельность в другом государственном органе, то правовым последствием увольнения в связи с утратой доверия является включение информации об увольнении служащего в связи с утратой доверия в специальный реестр на срок до 5 лет¹, смысл которого — не допустить на государственную службу лиц, склонных к девиантному поведению. К сожалению, следует признать, что никаких дополнительных ограничений на служащих включение этой информации в реестр не налагает; уволенные в связи с утратой доверия государственные служащие могут без каких-либо юридически установленных ограничений вновь поступать на службу.

В связи с этим следует отметить, что в научной литературе обращалось внимание на необходимость нормативного установления ограничений возможности поступить на государственную службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Для решения данной проблемы С.Е. Чанновым предложено ввести новое дисциплинарное взыскание в виде «лишения права замещать должности государственной службы на определенный срок», применяемое в качестве дополнительного². Данное предложение видится интересным, поскольку позволило бы создать правовой механизм недопуска на государственную службу лиц, уволенных за совершение коррупционных дисциплинарных проступков, стало бы их своеобразной «дисциплинарной дисквалификацией».

В результате применения дисциплинарных санкций возникает состояние наказанности. Ущербность правового положения лица, имеющего взыскание, состоит в делящемся порицании правонарушителя, в правовом обозначении его как требующего особого внимания и воспитательного воздействия государственного органа. Именно этим обусловлено законодательное определение оснований и порядка досрочного снятия дисциплинарного взыскания с лиц, доказавших свое исправление. С другой стороны, неоднократно предлагалось четче определить в законодательстве правовые ограничения, связанные с состоянием наказанности, а также правовые гарантии неотвратимости этого состояния, в противном случае незавершенность правового регулирования снижает эффективность дисциплинарных взысканий.

¹ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1678.

² См.: Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 59–69; Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12 (72). С. 1122–1138.

Для повышения эффективности дисциплинарных взысканий важно реагировать на любые отклонения от надлежащего исполнения служебных обязанностей, применять при этом и иные дисциплинарные способы индивидуального воздействия на деятельность государственных служащих, не являющиеся дисциплинарными взысканиями. Речь идет о необходимости нормативного закрепления в служебном законодательстве дисциплинарно-предупредительных мер и правовых последствий их применения.

К числу таких мер стоит отнести предостережение о недопустимости отклонения от надлежащего исполнения служебных обязанностей, представляющее собой официальный письменный документ, адресованный конкретному государственному служащему, содержащий официальное указание на имеющиеся недостатки в его деятельности, а также требование в установленный срок выявленные недостатки устранить.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, субъект дисциплинарной юрисдикции вправе наложить на государственного служащего дисциплинарное взыскание. Подобные меры и в настоящее время применяются субъектом дисциплинарной юрисдикции, однако, в силу того, что они не легализованы и не относятся к дисциплинарным взысканиям, они не могут быть обжалованы, кроме того, их действие не ограничено каким-либо сроком.

Полагаем, что дисциплинарные взыскания как меры дисциплинарного принуждения представляют собой крайнее средство борьбы с дисциплинарными проступками в системе государственной службы, наложению которых обязательно должно предшествовать убеждение государственного служащего и применение дисциплинарно-предупредительных мер.

Подводя итог, следует отметить, что действующая система дисциплинарных взысканий, несомненно, нуждается в оптимизации, что требует изменения подхода законодателя к ее правовому регулированию. Кроме того, на современном этапе актуально развитие нового научного направления административной пенологии¹ — служебной пенологии, предметом которой станет поиск способов достижения эффективности дисциплинарных взысканий на государственной службе.

¹ См.: Дерюга Н.Н., Дерюга А.Н. Правовой контур административной пенологии: проблемы современного состояния // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 5.

Библиографический список

1. Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12 (72). С. 1122–1138.
2. Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 54–63.
3. Дерюга Н.Н., Дерюга А.Н. Правовой контур административной пенологии: проблемы современного состояния // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 4–14.
4. Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных отношений: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2017. 463 с.
5. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020. 176 с.
6. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 59–69.

Жеребцов Алексей Николаевич,
профессор кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: admgan66@yandexl.ru

Малышев Евгений Александрович,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент,
e-mail: e_malishev31@rambler.ru

К вопросу о предмете миграционного права России

Аннотация. В представленной статье обосновывается подотраслевая природа миграционного права России, входящая в структуру современного административного права, определяется предмет правового регулирования миграционно-правовых отношений.

Ключевые слова: миграционное право; административное право; подотрасль права; предмет правового регулирования; миграционно-правовые отношения.

Первым шагом на пути теоретического обоснования миграционного права России как подотрасли административного права является поиск и обоснование его предмета правового регулирования.

Миграционное право, как утверждают отдельные исследователи, представляет собой: самостоятельную отрасль права¹; комплексный межотраслевой институт права²; подотрасль административного

¹ *Тоцкий Н.Н.* Введение в миграционное право / Отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1999. С. 9–10; *Брик А.Д.* Миграционное право: проблемы становления как отрасли российского права // Юристы-Правоведь. 2008. № 2. С. 110–114.

² *Хабриева Т.Я.* Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11; Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Основные направления развития комплексного межотраслевого института миграционного права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 7–10; Кручинин А.С. Развитие миграционного права в контексте миграционной безопасности России // Вестник НГУЭУ. 2011. № 2. С. 242.

права¹; комплексную систему миграционного законодательства². Это наглядно дает нам представление о том, что до настоящего времени не сформировалось единого, общего, скажем, даже обобщающего доктринального взгляда на построение научной системы такого нормативного образования как миграционное право России. Каждый из исследователей аргументирует и обосновывает собственное видение данной проблемы. В этой связи уместно вспомнить мнение А.И. Елистратова, высказанное им еще в начале XX в., что содержание административного права является крайне сложным, что не позволяет административистам найти согласие по вопросу о построении его научной системы³. Однако, происходящие современные изменения в экономической и социальной среде, способствовавшие развитию новых административно-правовых отношений и законодательных инструментов их регулирования, привели к возникновению новых нормативных комплексов современной системы отечественного права⁴. Таковым нормативным комплексом выступает и подотрасль, каковой является миграционное право России.

По мнению К.С. Бельского, «...каждому виду общественных отношений соответствует определенный вид правового регулирования. При этом система норм, воздействующих на данный вид общественных отношений, должна обладать таким набором правовых средств, которые учитывали бы специфику этих отношений, их объективные свойства. Иначе говоря, предмет отрасли права, как определенный вид общественных отношений проявляет себя в единстве с правовыми средствами, заложенными в юридических нормах...»⁵.

¹ *Сандугей А.Н.* Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // *Российский следователь*. 2008. № 23. С. 37–39; *Миграционное право России: учебник для бакалавров* / под ред. И.А. Циндалиани. М.: Проспект, 2018. С. 31; *Жеребцов А.Н., Мальшев Е.А.* Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение // *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2020. № 4. С. 81–89.

² *Баранов В.М.* Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // *Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей* / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004. С. 48.

³ *Елистратов А.И.* Основные начала административного права / А.И. Елистратов. Изд. 2-е исправ. и доп. М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. С. 65.

⁴ *Кирич А.В.* О реформировании системы административного права // *Журнал российского права*. 2012. № 3. С. 52.

⁵ *Бельский К.С.* Пропедевтика административного права. Избранные произведения: в 2 т. М.: Российский государственный университет правосудия, 2020. Т. 1. С. 92.

Для определения предмета правового регулирования миграционного права России как подотрасли административного права следует учитывать различие тождественных на первый взгляд понятия «правоотношения, возникающие в сфере территориального перемещения населения (миграции)» и «миграционные правоотношения (миграционно-правовые отношения)». При этом уместно учитывать, что виды миграционных общественных отношений регламентируются системой взаимосвязанных правовых норм (миграционных правил), формируемых в рамках определенных видов правовых режимов территориальной мобильности населения, нуждающихся в правовом регулировании, образующих институциональные образования в системе определенной отраслевой структуры системы права. Именно здесь, по нашему мнению, проходит «водораздел» между миграционно-правовыми отношениями и правоотношениями, возникающими в сфере миграции. Характеризуя последний из приведенных вид общественных отношений, следует отметить, что, во-первых, в процессе миграции люди вступают в обширный круг общественных отношений, центральное место среди которых занимают правовые отношения. В основе выделения правовых миграционных отношений из системы общественных отношений, возникающих в процессе территориального перемещения населения, лежат следующие факторы:

- 1) наличие публичной потребности в регулировании и упорядочивании данного вида общественных отношений;
- 2) социально-экономическая и социально-демографическая значимость указанных отношений для общества и государства;
- 3) необходимость государственно-управленческого воздействия на те виды миграционных отношений, которые являются социально значимыми для экономического развития общества, обеспечения государственной и общественной безопасности;
- 4) потребность формирования правового статуса лиц, осуществляющих территориальные перемещения, и его реализации в процессе территориальной мобильности;
- 5) стремление государства направить миграционные отношения в социально полезное русло путем формирования научно обоснованной концепции миграционной политики.

Во-вторых, многообразие правоотношений в сфере миграции очевидно. Это могут быть отношения гражданско-правового, административно-правового, социально-правового, брачно-семейного и т.п. характера¹, возникающие в процессе миграционной мобильно-

¹ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: КОНТРАКТ, 2008. С. 4–14.

сти людей, однако далеко не все из них могут быть признаны миграционно-правовыми. Данные отношения носят комплексный характер и регулируются нормами практически всех отраслей права. Так, в процессе территориального перемещения лица могут возникать правоотношения по его перевозке (гражданско-правовое отношение), осуществлению трудовых обязанностей (трудовое правоотношение), получению социального пособия (социально-правовое отношение) и т. п.

В-третьих, категория «*миграционное правоотношение*» (или ее синоним «миграционно-правовое отношение») является более узкой, чем категория «правоотношения, возникающие в сфере территориального перемещения». В современной отечественной науке миграционное правоотношение практически не исследовалось¹. Между тем, «миграционно-правовое отношение» — это публичное материально-правовое отношение, возникающее между субъектом, находящимся на одной из стадий миграционного процесса, и миграционным органом (его должностным лицом), возникающим в связи с приобретением, изменением, реализацией или прекращением его административно-правового статуса. Все иные правоотношения, возникающие с участием мигранта, миграционно-правовыми не являются, а выступают иными видами правоотношений, которые предопределяются реализацией им иных видов специальных отраслевых правовых статусов².

Разновидности общественных отношений в сфере миграции, имеющие административно-правовое закрепление, характеризуются формированием взаимосвязанных общественных отношений, являющихся производными от вида общественных отношений, регламентируемых нормами миграционного права. В основе такого объединения лежит миграционный поток³, в рамках которого данные отношения возникают. Это позволяет сформулировать институциональную разновидность *предмета правового регулирования миграционного права* — миграционно-правовые отношения пяти видов, возникающие в сфере:

¹ Жеребцов А.Н. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: научно-практическое пособие / А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев. М.: Юстицинформ, 2019. С. 53–54.

² Арутюнян А.Д., Жеребцов А.Н. К вопросу о месте миграционного права в системе современного российского права // Миграционное право. 2019. № 3. С. 29–34.

³ См.: Миграционный поток представляет собой закрепленный в системе однородных правовых предписаний и обособленный из миграционного процесса по признаку причины, правовым основаниям, видам субъектов, участвующих в территориальном перемещении в пределах административных границ или за их пределы, представляющих собой совокупность территориальных перемещений людей.

(а) внутренней миграции; (б) внешней миграции; (в) внешней трудовой миграции; (г) вынужденной миграции; (д) незаконной миграции.

В заключение сделаем вывод о том, что внешняя форма системы миграционно-правовых отношений образует *предмет правового регулирования*, возникающий в процессе реализации людьми потребности в территориальном перемещении и нуждающийся в правовом регулировании. Наличие специфического предмета правового регулирования в сфере миграции населения, свидетельствует о том, что в рамках системы российского права сформирован комплекс норм, регулирующих данный вид правоотношений. Это дает основание утверждать, что система норм, регулирующих миграционно-правовые отношения, является по своей отраслевой принадлежности административно-правовой.

Библиографический список

1. Арутюнян А.Д., Жеребцов А.Н. К вопросу о месте миграционного права в системе современного российского права // Миграционное право. 2019. № 3. С. 29–34.

2. Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004.

3. Бельский К.С. Пропедевтика административного права. Избранные произведения: в 2 т. Т. 1. М.: Российский государственный университет правосудия, 2020.

4. Брик А.Д. Миграционное право: проблемы становления как отрасли российского права // Юрист-Правоведь. 2008. № 2. С. 110–114.

5. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. — Изд. 2-е исправ. и доп. — М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917.

6. Жеребцов А.Н. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: научно-практическое пособие / А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев. М.: Юстицинформ, 2019. — 252 с.

7. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2020. № 4. С. 81–89.

8. Кирин А.В. О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 51–56.

9. Кручинин А.С. Развитие миграционного права в контексте миграционной безопасности России // Вестник НГУЭУ. 2011. № 2. С. 242.
10. Миграционное право России: учебник для бакалавров / под ред. И.А. Циндалиани. Москва: Проспект, 2018.
11. Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Основные направления развития комплексного межотраслевого института миграционного права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 7–10.
12. Сандугей А.Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // Российский следователь. 2008. № 23. С. 37–39.
13. Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право / Отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1999.
14. Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11.
15. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: КОНТРАКТ, 2008.

Кайнов Владимир Иванович,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор,
e-mail: kaynov_v@mail.ru

Идеи административного судопроизводства в трудах М.Д. Загряцкова

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы зарождения административной юстиции и развитие законодательства в части обжалования неправомерных действий налоговых органов в период новой экономической политики России.

Ключевые слова: административная юстиция; НЭП; налог; налоговая жалоба.

Рассматривая вопросы, связанные с оптимизацией административного законодательства современной России не надо забывать, что самое хорошее — это хорошо забытое старое. В контексте данного афоризма я бы хотел обратить Ваше внимание на не так давно вошедший в практику деятельности судебных органов современной России Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹. Следует отметить, что данный кодекс был принят законодателями современной России весьма своевременно в контексте заявленной в свое время реформы административного законодательства. Можно рассуждать, каков данный кодекс — плохой или хороший, как он работает и какова судебная практика его применения. Но, думаю, время еще не пришло — пусть пройдет лет 10, наработается судебная практика по этому кодексу, наработается определенная практика и у адвокатов. Вот тогда и будем говорить о вопросах его улучшения с учетом наработанной практики. Пока еще рано — он достаточно противоречив, не понятно, на какой кафедре следует преподавать данный курс — то ли на кафедре административного права, то ли на кафедре гражданского процессуального права. Тем более, данный кодекс ввел в юридический оборот

¹ См.: Миграционный поток представляет собой закрепленный в системе однородных правовых предписаний и обособленный из миграционного процесса по признаку причины, правовым основаниям, видам субъектов, участвующих в территориальном перемещении в пределах административных границ или за их пределы, представляющих собой совокупность территориальных перемещений людей.

достаточно любопытные дефиниции — «административный иск», «административный ответчик», «административный истец». Думаю, для многих специалистов в сфере административного права это достаточно новые понятия, которые не характерны для теории и практики административного права и процесса. Быть может, мы сами немного отстаем от требований времени, и депутаты Государственной Думы Российской Федерации предлагают нам заглянуть «за горизонт», расширить свои научные познания в сфере административного процесса. Именно этой проблематике было посвящено выступление доцента Мицкевич Людмилы Абрамовны, которое служит образцом изложения научных взглядов ученого. Так вот, возвращаясь к взглядам ученых-административистов, наших предшественников: не так давно на кафедре государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, где заведующим кафедрой является Ваш покорный слуга, прошла достаточно интересная научно-практическая конференция, посвященная 145-летию со дня рождения Матвея Дмитриевича Загряцкова, удивительного российского и советского ученого-юриста. Весьма любопытна и многогранна его судьба как человека, как ученого, как преподавателя. Выходец из дворянской среды, он первоначально хотел стать врачом, поступив в соответствующее учебное заведение. Но желание стать юристом было сильнее, и он поступает в Казанский университет на юридический факультет. Обучение в университете проходило в сложное для России время-время народовольцев, время желаний посвятить свою жизнь борьбе за светлое будущее россиян. И вся эта буря желаний и эмоций захватила молодого студента. И как результат — арест полицией, недолгое тюремное заключение и вынужденная эмиграция в Европу. Там он продолжает свое обучение юриспруденции, посещая лекции ведущих европейских профессоров. Именно в этот период своей жизни он заинтересовался идеей муниципального социализма, которой остался верен всю свою жизнь. После возвращения в Россию он завершает свое обучение и получает диплом юриста. Переезжает в Москву, где и начинается его преподавательская деятельность в различных московских вузах. Революцию он воспринимает достаточно благосклонно, так как надеется на коренные изменения в общественной жизни страны. Расцвет его научной деятельности, по мнению автора данной статьи, пожалуй, следует отнести к периоду новой экономической политики, которая была вынужденно инициирована В.И. Лениным и отказом молодого советского государства от политики военного коммунизма. Этот период характеризовался государственной политикой по возрождению новых экономических отношений в стране, возможностью реализовать свои инициативы в

сфере экономики, созданию новых правовых и экономических отношений. Создавалась новая налоговая система государства, с учетом новых воззрений на экономические правоотношения в молодом советском государстве¹. В государстве вводились новые налоги, отрабатывалась практика их сбора. Данные налоги закреплялись в различных нормативно-правовых актах органов государственной власти и управления. А на местах эти акты управления в налоговой сфере «обрастали» разнообразными и многостраничными разъяснениями особенностей взимания этих налогов с предпринимателей — нэпманов, что позволяет резюмировать недостатки в юридической технике в налоговой сфере. Все это находило свое отражение в многочисленных административно-правовых конфликтах в данной сфере общественных отношений. Этим проблемам были посвящены работы таких советских ученых-юристов, как А.И. Елистратова, А.Ф. Евтихьева², В.Л. Кобалевский³, В.А. Гаген, М.П. Карадже-Искров, М.Д. Загряцков. Особое место среди данных отечественных ученых-юристов занимает М.Д. Загряцков: он приходит к выводам о том, что единственным способом защиты прав и законных интересов советских граждан от административного произвола органов государственной власти и управления, их должностных лиц может быть только лишь право жалобы. Именно институт жалобы граждан на неправомерные действия органов управления и их должностных лиц и ее рассмотрение в независимом суде позволит, по его мнению, в определенной мере сдерживать неправовые инициативы государственных чиновников в сфере исполнительной власти. Взгляды ученого по реализации механизма жалобы гражданами советской республики нашли свое отражение в таких работах, как «Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве» (1924 г.) и «Административно-финансовое право» (1928 г.). В своих работах он обуславливал постулат, что жалоба на неправомерные действия государственных чиновников их руководителям не приведет к желаемому результату, т. к. не всегда руководитель органа исполнительной власти будет принимать правомерные решения по тем или иным причинам — исходя либо из корпоративных интересов, либо на основе своих взглядов на конкретную проблему в той или иной сфере общественных интересов.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 // СПС «Гарант».

² Положение о государственном подоходно-поимущественном налоге // СУ РСФСР. 1923. № 114 — 115. Ст. 1054; Положение о государственном промысловом налоге // СУ РСФСР. 1923. № 5. Ст. 89.

³ *Евтихийев А.Ф.* Основы советского административного права. Харьков, 1925. С. 316.

По мнению М.Д. Загряцкова, именно административная юстиция является одним из важнейших институтов, который устанавливает особый порядок рассмотрения жалоб на неправомерные действия органов исполнительной власти и их должностных лиц. Институт рассмотрения жалобы предусматривает участие в ее рассмотрении лица, которое является ее автором, и административного ответчика. Он считал, что ошибки в правоприменении по отношению реализации законных прав и интересов граждан чаще всего почти незаметны для органов государственного контроля и надзора, которые не всегда могут их своевременно обнаружить и зафиксировать¹. Поэтому данная частная инициатива и должна оптимизировать реализацию права граждан на жалобу.

Анализируя названное право, автор указывал в своих работах на субъективное право граждан на устранение незаконных действий должностного лица или органа государственного управления посредством подачи жалобы в судебный орган².

Институт жалобы, по мнению ученого, представлял собой самую простую и действенную форму отстаивания гражданами своих прав. М.Д. Загряцков выделял два вида жалоб: административную жалобу и административный иск. «Административная жалоба представляет собой открытое обращение к иерархически высшим органам административной власти заинтересованного лица с целью изменения или прекращения неправильного административного распоряжения или упущения по мотивам его недостаточной фактической или юридической обоснованности». По юридическим последствиям ученый предлагал различать два вида жалоб — иерархическую неформальную жалобу и формальную жалобу. Иерархическая жалоба, по его мнению, не связывала административную власть точно определенными формальными условиями (например, срок, в течение которого жалоба должна быть рассмотрена) и даже оставляла само рассмотрение поданной жалобы на «свободное усмотрение» администрации.

К сожалению, дальнейшего развития института обжалования действий налоговых органов и административной юстиции в целом, с учетом накопленного опыта в период НЭПа, не произошло. Проведенная в 1930–1932 гг. в СССР налоговая реформа изменила порядок налогового администрирования. В связи с чем потеряли актуальность и теоретические разработки по вопросам административной юстиции.

¹ Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1924. С. 15.

² Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы // Право и жизнь. 1923. № 4. С. 19–29.

Тем не менее, высказанное М.Д. Загряцковым положение не стоит относить к утраченным и непригодным для использования в современных условиях. Они, на наш взгляд, во многом перспективны, поскольку открывают для ученых новые направления исследования как института административной юстиции, так и права граждан на жалобу. Его выводы по решению вопросов обжалования незаконных действий и решений органов управления и их должностных лиц легли в основу становления и развития института административного судопроизводства в современной России¹.

Библиографический список

1. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права / Проф. А.Ф. Евтихийев. Харьков: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. 332 с.
2. Загряцков М. Административная юстиция и право жалобы // Право и жизнь. 1923. Кн. 4.
3. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы: в теории и законодательстве. М.: Право и жизнь, 1924. 95 с.
4. Кайнов В.И., Капустин А.А. Системный подход в методологии научных исследований 20 века и его роль в развитии российского правоведения (историко-правовой аспект). // Мир юридической науки. 2013. № 4–5. С. 70–81.
5. Кобалевский В.Л. Советское административное право / проф. В. Кобалевский. Харьков: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1929. 418 с.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 // СПС «Гарант».
7. Научное наследие Матвея Дмитриевича Загряцкова (к 145-летию со дня рождения) [Электронный ресурс]: коллективная монография / под науч. ред. В. И. Кайнова, Е.В. Семухиной; электрон. текст. дан. (1,6 Мб). Киров: Изд-во МЦИТО, 2019.
8. Положение о государственном подоходно-поимущественном налоге// СУ РСФСР. 1923. № 114–115. Ст. 1054.
9. Положение о государственном промысловом налоге // СУ РСФСР. 1923. № 5. Ст. 89.

¹ Кайнов В.И., Капустин А.А. Системный подход в методологии научных исследований 20 века и его роль в развитии российского правоведения (историко-правовой аспект) // Мир юридической науки. 2013. № 4-5. С. 70-81; Научное наследие Матвея Дмитриевича Загряцкова (к 145-летию со дня рождения) [Электронный ресурс]: коллективная монография / Под науч. ред. В.И. Кайнова, Е.В. Семухиной; электрон. текст. дан. (1,6 Мб). Киров: Изд-во МЦИТО, 2019.

Миронов Анатолий Николаевич,
*профессор кафедры управления деятельностью
подразделений охраны общественного порядка
Центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: mironov.ufa@mail.ru*

Нормативная основа оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих Российской Федерации

Аннотация: Нахождению на государственной службе квалифицированных государственных служащих и мотивации их деятельности должна способствовать оценка ее эффективности и результативности, нормативно-правовым основам осуществления которой и посвящена статья.

Ключевые слова: нормативная основа; государственный служащий; оценка эффективности; показатели результативности; государственная служба; совершенствование.

Наличие квалифицированных кадров в системе государственной и муниципальной службы может быть обеспечено созданием необходимых условий для осуществления ими деятельности по реализации предоставленных полномочий, к числу которых можно отнести четкое знание служащим целей и задач данной деятельности, и измеримых показателей и критериев их достижения.

Как совершенно верно отмечают Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В., при оценке эффективности деятельности государственных служащих важным является наличие нормативно-правовой базы¹.

Ознакомление с критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности² относится к числу прав госу-

¹ *Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В.* Оценка эффективности деятельности государственных служащих // *Управленческое консультирование.* 2016. № 4. С. 19.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации (далее закон о госслужбе): федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // *Рос. газ.* 2004. 31 июля.; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от

дарственных гражданских служащих, которые получили нормативное закрепление в действующем законодательстве. При этом логично, что такие критерии должны иметь формальное подтверждение. Как же государственный служащий может реализовать свое право на ознакомление с критериями оценки эффективности и показателями результативности своей деятельности? Вполне логично, что данные критерии и показатели должны быть где-то и кем-то формализованы.

Согласно ст. 52 Закона о госслужбе, государство каждому государственному служащему гарантирует сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы.

Важно обратить внимание на части 14–17 ст. 50 закона о госслужбе, предусматривающие возможность оплаты труда государственного служащего в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности служащего¹. При этом обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности должны быть определены Президентом Российской Федерации (далее — РФ), а специфические — государственным органом с учетом его задач и функций. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего являются согласно ч. 2 ст. 47 закона о госслужбе составной частью должностного регламента государственного служащего². Обозначенных положений уже достаточно для того, чтобы критерии эффективности и показатели результативности были приняты и применялись в практической деятельности государственных органов. Но одного указания в федеральном законе оказалось мало.

С момента закрепления в законе о госслужбе вопросов, связанных с оценкой эффективности и показателями результативности деятельности государственного служащего, в РФ предпринимались и до сих пор предпринимаются попытки такие критерии и показатели разработать и применить в процессе организации государственной службы.

30.11.2011 №342-ФЗ // Рос. газ. 2011. 7 дек.; О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ // Рос. газ. 2019. 4 окт. и др.

¹ См.: *Коробченко В.В.* Проблемы применения особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 31–34.

² См.: *Давыдов К.В.* Должностные регламенты государственных гражданских служащих как элемент реформы государственной службы Российской Федерации: основные правовые проблемы // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 27–32.

Как говорится в законе о госслужбе, развитие государственной службы осуществляется в рамках основных направлений ее развития, которые определяет Президент РФ, либо оно может быть осуществлено в рамках принимаемых государственных программ. Также в обозначенном законе отмечается, что нововведения в организации государственной службы могут быть осуществлены посредством проведения эксперимента. Так в соответствии с указом Президента РФ от 6 июня 2007 г. № 722 «Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы»¹ в качестве цели эксперимента была обозначена: «апробация и внедрение системы показателей и критериев оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих». Однако, исходя из обозначенного остается не ясным на предмет чего необходимо провести оценку? Как представляется, при формулировании данной цели либо были упущены несколько слов: эффективность и результативность, либо в закреплённой цели был заложен какой-то иной смысл. Принятый новый указ, регламентирующий порядок проведения экспериментов на государственной службе², оставляет ранее указанную цель. Большую ясность мы сможем обнаружить в методических рекомендациях по проведению экспериментов, направленных на развитие государственной гражданской службы РФ, утвержденных Минтрудом России³, где целью оценки является определение эффективности и результативности деятельности.

В соответствии с указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261⁴ в качестве одного из направлений реформирования государственной службы было обозначено повышение эффективности государственной

¹ Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы: указ Президента РФ от 06.06.2007 № 722 // Рос. газ. 2007. 9 июн.

² Об утверждении Положения о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы: указ Президента РФ от 31.08.2020 № 536 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 35. Ст. 5555.

³ Методические рекомендации по проведению экспериментов, направленных на развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (утв. Минтрудом России) // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-информационной системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 29.01.2021).

⁴ О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

службы РФ и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Реализация данного направления предполагала решение значительного объема задач, которые должны были быть выполненными к 2013 г. Задача в отношении показателей результативности сформулирована таким образом, что они уже есть, и необходимо всего лишь соотнести их с целями деятельности государственного органа, хотя их не было как в 2009 г., так и не появилось до настоящего времени. Вместе с тем создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, согласно указу Президента РФ № 261 должно было стать ожидаемым результатом программы. Такая задача как разработка объективных критериев оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих не нашла отражение в ожидаемых результатах программы.

В своем указе от 07.05.2012 № 601¹ Президент РФ поставил перед Правительством РФ задачу до 1 июля 2012 г. подготовить предложения по применению системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности. Представляется оптимальным, что регулирование данного вопроса должно было «вылиться» в принятие соответствующего постановления Правительства РФ по вопросам комплексной оценки деятельности государственного служащего. Однако, как мы видим, по поручению Правительства РФ Минтрудом России был разработан и размещен на официальном сайте органа Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку)². Составной частью комплексной оценки и должна стать оценка эффективности и результативности деятельности государственных служащих.

В последующем, Президент РФ, определяя в своих указах направления дальнейшего развития государственной службы³, более уже не

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Рос. газ. 2012. 9 мая.

² [http://www.rosmintrud.ru/ministry/ programs/gossluzhba/16/4/0](http://www.rosmintrud.ru/ministry/programs/gossluzhba/16/4/0) (дата обращения: 21.01.2021).

³ Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы: указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 33. Ст. 5165; Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы: указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 26. Ст. 3410.

предпринимал попыток возложить на Правительство РФ обязанности по созданию и внедрению в практическую деятельность органов государства нормативно установленных критериев эффективности и показателей результативности деятельности государственных служащих.

До настоящего времени на федеральном уровне так и не были приняты ни Президентом РФ, ни Правительством РФ нормативные правовые акты, которые бы развили положения закона о госслужбе ни в части закрепления процедур по оценке эффективности и результативности деятельности государственного служащего, ни в части определения показателей эффективности и критериев результативности. Применяемые органами государственной власти кадровые технологии в виде конкурса на замещение вакантной должности, квалификационного экзамена не предполагают какой-либо оценки эффективности и результативности деятельности государственного служащего. Единственным, где о ней упоминается, является аттестация. Вместе с тем процедуры проведения аттестации не содержат ни критериев, ни показателей эффективности и результативности деятельности государственного служащего, которые бы позволили аттестационной комиссии осуществить соответствующую оценку¹. Можно также сказать, что в зачаточном состоянии находится решение вопроса о взаимосвязи эффективности и результативности деятельности всех служащих с оплатой их труда.

Попытки отдельных федеральных органов власти нормативно закрепить критерии эффективности и показатели результативности в ведомственных приказах и осуществить на их основе оценку деятельности государственного служащего представляются не очень удачными ввиду ее значительного субъективизма.

В завершении отметим, что в настоящее время существуют все необходимые условия для подзаконного регулирования не только критериев эффективности и показателей результативности деятельности государственных служащих, но и процедур по их объективной оценке.

Библиографический список

1. Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих// Управленческое консультирование. 2016. № 4. С. 14–26.

¹ См.: О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 437; Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 09.09.2020 № 1387// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 38. Ст. 5868.

2. Давыдов К.В. Должностные регламенты государственных гражданских служащих как элемент реформы государственной службы Российской Федерации: основные правовые проблемы // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 27–32.

3. Коробченко В.В. Проблемы применения особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 31–34.

Писенко Кирилл Андреевич,
профессор кафедры финансового права,
главный научный сотрудник
Центра исследования проблем правосудия
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: pissenkokir@mail.ru

Перспективы совершенствования правового регулирувания антимонопольного контроля в контексте новелл централизованного законодательства о контрольно-надзорной деятельности

Аннотация. В статье раскрывается структура и предмет административно-процессуального централизованного и децентрализованного регулирования антимонопольной контрольно-надзорной деятельности в контексте отграничения ее от иных видов охранительной административной деятельности, в частности, от административного антимонопольного санкционирования. В процессе рассмотрения новелл централизованного законодательства о контрольно-надзорной деятельности оцениваются перспективы, вскрываются проблемы и формулируются предложения и обосновываются приоритетные направления в целях развития административно-процессуального регулирования антимонопольной контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: антимонопольный контроль; законодательство о контрольно-надзорной деятельности; децентрализованное регулирование; централизованное регулирование; обязательные требования; антимонопольное регулирование; антимонопольное санкционирование.

Антимонопольная политика имеет большой потенциал в качестве системы мер, способствующей обеспечению в значительной мере стабильного экономического роста и экономического благосостояния граждан, реализуя тем самым требования ст. 75.1 Конституции России. Вместе с тем властный ресурс антимонопольной деятельности настолько велик, что неверное его применение, основанное на неудовлетворительном регулировании, как материальном, так и процессуальном, и отклоняющемся от конституционного вектора в правоприменении, способны приводить к обратным результатам, создавая необоснованные ограничения добросовестной предпринимательской и властно-организующей деятельности, оставляя незащищенными интересы потребителей от

корыстных злоупотреблений крупными рыночными игроками индивидуально или коллективно своей рыночной властью, препятствуя достижению баланса интересов. Значительную роль в исключении или минимизации негативных последствий от реализации антимонопольной политики, и напротив, для максимальной реализации положительного ее потенциала, играет развитое процессуальное регулирование, включающее процессуальные принципы и нормы и их системную взаимосвязь с конституционно определенными и обусловленными целями и задачами регулирования, как материального, так и процессуального.

Антимонопольная деятельность в России и мире — это в основном административная деятельность¹, выступающая таким образом, в своей наибольшей части предметом именно *административно-процессуального* регулирования. Если не считать регулирующие полномочия законодателя и Правительства РФ, в настоящее время все ключевые функции и полномочия по осуществлению антимонопольной деятельности сосредоточены у подчиненного Правительству РФ федерального органа исполнительной власти — Федеральной антимонопольной службы, в составе компетенции которой и регулятивные и охранительные полномочия и связанные с ними виды административной деятельности². Регулирование контрольно-надзорной деятельности антимонопольного органа в России в свою очередь в настоящее время включает в себя т. н. централизованное (ФЗ-294³ и приходящие ему на смену новые законы о контрольно-надзорной деятельности⁴) и децентрализованное

¹ Жидков О.А. Законодательство о капиталистических монополиях // Избранные труды. / Отв. ред. Муромцев Г.И., Е.Н. Трикоз. М.: Норма, 2006. С. 514—515; Кинев А.Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования. Дис. ... д-юрид. наук. М., 2014. С. 70.; Грачева Е.Ю., Власенко Н.А. Конкурентное право и Номенклатура специальностей научных работников по юридическим наукам // Журнал российского права. 2018. № 2.

² Лекция 6. Органы публичной власти, уполномоченные в сфере реализации конкурентной политики и правового регулирования конкуренции и монополии в России / Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: курс лекций / под ред. С.В. Запольского. М.: Российская академия правосудия, Статут, 2010. 414 с.

³ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 266. 2008.

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2020 Проект «закона-спутника» реформы контроля и надзора внесли в Госдуму // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/news/180/>; Проект Федерального

регулирование (в антимонопольной сфере — преимущественно Закон о конкуренции)¹ по следующей схеме. ФЗ-294 не распространяет свое действие в полном объеме на отношения в сфере государственной антимонопольной деятельности, также на децентрализованный уровень передано установление некоторых «особенностей организации и проведения проверок», положения закона также не применяются в отношении контроля экономической концентрации. Необходимо сразу отметить, что интуитивно законодатель верно отдельно сказал о контроле экономической концентрации (далее — КЭК), отделив от антимонопольного контроля, так как предметом т.н. «контроля» экономической концентрации выступает не нарушение, а правомерное поведение, следовательно — это не контроль вовсе, а санкционирование, ведь предметом контроля должно быть только нарушение обязательных требований².

Исходя из административной природы КЭК, предметом централизованного регулирования по ФЗ-294 может выступать только та часть антимонопольного института КЭК, которая отвечает критериям контрольно-надзорной деятельности, а именно, деятельность по оценке и проверке соблюдения обязательного требования по предоставлению на санкционирование в антимонопольный орган определенных Законом о конкуренции сделок и действий. В отличие от КЭК, 294-ФЗ ничего специально не указал в отношении таких же как КЭК иных санкционирующих антимонопольных институтов (гл.5 и 7.1. Закона о конкуренции — санкционирование преференций и создания унитарных предприятий). Деятельность по проверке и оценке соблюдения обязанностей по представлению сделок, актов, действий на санкционирование и соответствующие производства, как часть предмета антимонопольного контроля, следовательно, подлежит централизованному регулированию 294-ФЗ, при условии, что особенности организации и проведения проверок, могут устанавливаться антимонопольным законодательством, а сами санкционирующие производства по преференциям и унитарным предприятиям³, также, как и по

закона № 1051647-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_091120-1051647.pdf (далее — Закон-спутник).

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Консультант Плюс».

² Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России. Учебник изд. 4-е, М.: Юрайт, 2019. С. 369.

³ Следует подчеркнуть, что целесообразность установления санкционирования создания деятельности унитарных предприятий на регулярной основе, как вид

КЭК, сами по себе, как было показано выше, предметом 294-ФЗ закона также не являются.

Изложенная схема регулирования актуальна, пока ФЗ-294 не будет заменен в этой части новым законодательством о контрольно-надзорной деятельности, поскольку, ФЗ-248 предоставил еще больше автономии сфере антимонопольного регулирования, полностью исключив антимонопольный контроль из-под своего действия. Правда, надо учитывать, что согласно ожидаемому к принятию т.н. закону «спутнику» к ФЗ-248 до 2025 г. положения ФЗ-294 в отношении антимонопольной сферы сохранят свое действие, а соответственно правила ФЗ-248 несколько лет применяться не будут. Необходимым также представляется понимание того, что возможно через несколько лет *централизованно* антимонопольный контроль регулироваться не будет даже частично, административно-процессуальное антимонопольное децентрализованное регулирование должно быть подвергнуто еще большему вниманию, ревизии, изучению с целью проверки его способности обеспечивать баланс интересов, конституционные ценности и гарантии. Важным методологическим подспорьем исследования следует рассматривать теоретически обоснованные в научной дискуссии предложения выделять в структуре административного производства, в частности, маршрутные и доказательственные административные процедуры¹. Если первые устанавливают алгоритм движения дела по стадиям и этапам производства, то последние регулируют различные вопросы доказывания, в том числе предмета, способов и др.

С этой точки зрения, следует сказать, что доказательственные процедуры в антимонопольном законодательстве отсутствуют совсем, что недопустимо в системе права, стремящейся к обеспечению баланса интересов. Установлены лишь определенные маршрутные процедуры в производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства (гл. 9 Закона о конкуренции). В отношении видов

постоянной деятельности антимонопольного органа, как минимум, дискуссионна, и вызывает вопросы с точки зрения риск-ориентированного подхода и приоритетов антимонопольной политики. Однако, данный вид деятельности установлен, следовательно, должен учитываться при исследовании проблематики административно-процессуального регулирования антимонопольной деятельности.

¹ *Стахов А.И.* Контрольно-надзорная деятельность, административное контрольно-надзорное производство, административное судопроизводство: понятие, соотношение, взаимосвязь: доклад на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного и финансового права» («Лазаревские чтения — 2021»). Москва, ИГП РАН, 10 февраля 2021 года.

контрольно-надзорной деятельности, в рамках которых оценивается и проверяется соблюдение требований по обязательному представлению в антимонопольный орган информации о сделках, действиях, актах в случае намерения их совершения, т.е. для осуществления санкционирования, административные производства или не установлены практически полностью или имеется явная правовая неопределенность в порядке реализации полномочий по оценке и проверке соблюдения данных обязанностей соответствующими субъектами, а также в оценке характера данных требований — имеет ли место только лишь несоблюдение обязанности по представлению на санкционирование или такое непредставление ввиду осуществления несанкционированных действий или сделок реально привело к негативным социально-экономическим последствиям монополистического характера и требует контрольно-надзорного производства.

Развитию децентрализованного антимонопольного административно-процессуального регулирования могли бы поспособствовать достижения централизованного законодательства, например, в части доказательственного регулирования, которое, к сожалению, в действующей редакции ФЗ-248 не получило полного законодательного закрепления. Тем не менее, нельзя исключать и необходимо надеяться на появление такого регулирования в централизованном законодательстве в будущем. И наоборот, возможные будущие успехи антимонопольного административно-процессуального регулирования могут быть успешно применены в совершенствовании централизованного законодательства. Однако такие успехи во многом связаны с проведением структурно-организационных изменений в субъектном составе органов публичной администрации, ответственных за вопросы антимонопольной политики. Следует признать, что развитию антимонопольного, в частности, процессуального регулирования сегодня во многом препятствует концентрация у антимонопольного органа контрольно-надзорных и нормотворческих полномочий. По глубокому убеждению автора создавать акты и даже инициировать редакции проектов нормативных правовых актов, включая проекты законов в области процессуального регулирования охранительной деятельности, включая контрольно-надзорную, должен не орган, эту деятельность осуществляющий, а орган, беспристрастный, целеполагание которого находится выше узковедомственных подходов осуществляющего охранительную деятельность властного субъекта, орган компетентный и имеющий многосторонний опыт в разработке именно процессуального регулирования, способного учесть публичный интерес конкуренции не сам по себе, а в контексте его подчиненности базовым публичным

интересам¹, в частности, устойчивого экономического роста, благосостояния граждан, безопасности, и обеспечить надлежащие процессуальные гарантии и баланс интересов. Итак, в ближайшем будущем нас вероятно ожидает параллельное развитие централизованного и децентрализованного процессуального регулирования контрольно-надзорных отношений. Хотелось бы чтобы эта ситуация способствовала добросовестной конкуренции лучших законодательных процессуальных стандартов, для взаимной подпитки в развитии. В перспективе, по мнению автора, однако, целесообразен мониторинг, сопоставление, сравнение централизованного и децентрализованного подходов на предмет верифицирования наличия или отсутствия существенных отличий, позволяющих определить целесообразность регулирования антимонопольной контрольно-надзорной деятельности преимущественно в рамках децентрализованного регулирования. Возможно будет сделан вывод о целесообразности сохранения в антимонопольном законодательстве лишь наиболее существенной специфики, а основной объем норм и принципов процесса может быть успешно распространен на антимонопольную сферу из централизованного законодательства о контрольно-надзорной деятельности.

Библиографический список

1. Грачева Е.Ю., Власенко Н.А. Конкурентное право и Номенклатура специальностей научных работников по юридическим наукам // Журнал российского права. 2018. № 2.
2. Жидков О.А. Законодательство о капиталистических монополиях // Избранные труды. / Отв. ред. Муромцев Г.И., Е.Н. Трикоз. М.: Норма, 2006. С. 514–515.
3. Кинев А.Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
4. Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018.
5. Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. С.В. Запольского. М.: Российская академия правосудия, Статут, 2010. 414 с.

¹ Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 23–24.

6. Стахов А.И. Контрольно-надзорная деятельность, административное контрольно-надзорное производство, административное судопроизводство: понятие, соотношение, взаимосвязь: доклад на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного и финансового права» («ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ — 2021»), Москва, ИГП РАН, 10 февраля 2021 года. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России. Учебник. М.: Юрайт, 2019.

Редкоус Владимир Михайлович,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права и административного процесса Института
государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: rwmмос@rambler.ru

Развитие института административной ответственности на правовом пространстве ЕАЭС

Аннотация. В статье выделены и проанализированы основные тенденции развития института административной ответственности на правовом пространстве ЕАЭС, охватывающем Республику Армению, Республику Беларусь, Республику Казахстан, Кыргызскую Республику и Российскую Федерацию, определены возможности использования положительного зарубежного опыта в целях совершенствования российского законодательства об административной ответственности.

Ключевые слова: административный процесс; административно-юрисдикционная деятельность; административная ответственность; административное правонарушение; административное наказание; кодификация законодательства об административной ответственности; государства — участники Евразийского Экономического Союза.

Нормы, устанавливающие административную ответственность, являются неотъемлемой частью национальных законодательств об административных правонарушениях в государствах Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС), членами которого в настоящее время являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. Евразийский экономический союз — международная организация региональной экономической интеграции, в рамках которой должны обеспечиваться свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в различных отраслях экономики¹.

В государствах ЕАЭС действуют кодифицированные акты, устанавливающие основания и порядок применения административной ответственности: Кодекс об административных правонарушениях

¹ *Бирюков П.Н., Галушко Д.В.* Сравнительное правоведение (учебник). М., 2020. 280 с.

Республики Армения от 6 декабря 1985 г.¹; Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-3² и Процессуально-исполнительный Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-3³, которые вступили в силу с 1 марта 2021 г.; Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК⁴; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁵, а также Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58⁶, который хотя формально уже и не регламентирует отношения в области административной ответственности в том значении, в котором она понимается в остальных государствах ЕАЭС, но фактически «охватывает» те нарушения, за которые кодексами об административных правонарушениях государств ЕАЭС устанавливается административная ответственность.

Даже простое перечисление вышеназванных кодифицированных актов уже позволяет выделить ряд проблем теоретического характера, которые до настоящего времени не нашли однозначного решения в теории административного права и административного процесса:

- *во-первых*, целесообразно ли регламентировать административную ответственность единым кодифицированным актом, охватывающим своим содержанием как материальные, так и процессуальные основы административной ответственности, или отдельными актами, как это осуществлено в Республике Беларусь;

- *во-вторых*, опыт развития правовой системы Кыргызской Республики в области привлечения к административной ответственности свидетелствует об отказе кыргызского законодателя от самого использования в законодательстве термина «административная ответственность», что, однако, не привело к полному дезавуированию этого института, а лишь к его замене институтом так называемых «нарушений», в связи с чем правомерно поставить вопрос о целесообразности

¹ Официальные ведомости Республика Армения. 1985. № 23. Ст. 295.

² Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 22 января 2021 года, 2/2811.

³ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 22 января 2021 года, 2/2812.

⁴ Газета «Казахстанская правда». 2014. 12 июля.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 1, ч. I, ст. 1.

⁶ Газета «Эркин Тоо». 2017. 17 мая.

распространения такого опыта на иные правовые системы, в том числе и российскую;

- *в-третьих*, в развитие второй тенденции и в РФ актуализировался вопрос о введении в уголовное законодательство института уголовных проступков, что несомненно окажет влияние и на законодательство об административных правонарушениях.

В Концепции нового кодекса РФ об административных правонарушениях¹ предложено подготовить два кодифицированных акта для регулирования соответствующих групп отношений, с учетом этого в настоящее время проходят доработку проекты Кодекса РФ об административных правонарушениях² и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях³. Однако этот шаг, по большому счету, не приведет к значительному изменению концептуальных основ и содержания процессуального законодательства в области привлечения к административной ответственности, а лишь отдаст дань уважения уже сформировавшимся представлениям об административном процессе в его юрисдикционной интерпретации и административно-процессуальному праву как оформившейся отрасли российского права, несмотря на продолжение дискуссий в этой области. Бесспорным положительным моментом в наличии самостоятельного процессуального кодекса об административных правонарушениях является закрепление в нем разработанных административно-правовой наукой принципов производства по делам об административных правонарушениях процессуальных сроков, а также иных вопросов, которые в большей степени касаются процессуальной стороны привлечения к административной ответственности.

Идем далее. Рассматривая законодательство Кыргызской Республики в области привлечения к различным видам ответственности, можно сформировать понятийный ряд терминов в зависимости от степени общественной опасности содеянного: «нарушение», «проступок» и «преступление». Так, в соответствии с частями 1 и 2 ст. 14 Кодекса

¹ Концепция Нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=326534&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4225894883812715#042499538133558157> (дата обращения: 01.07.2019).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 21.11.2020).

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

Кыргызской Республики о нарушениях *нарушением* признается совершенное физическим или юридическим лицом противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) против *порядка публичного управления*, за которое настоящим Кодексом предусмотрена ответственность; ответственность за нарушения, предусмотренные настоящим Кодексом, наступает, если эти деяния не влекут ответственность согласно УК Кыргызской Республики¹ и Кодексу Кыргызской Республики о проступках². Ст. 15 Кодекса Кыргызской Республики о проступках закрепляет понятие проступка как совершенного субъектом проступка виновного, противоправного деяния (действия или бездействия), причиняющего вред или создающего угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, наказание за которое предусмотрено настоящим Кодексом. Противоправными признаются умышленное или неосторожное деяние, которое причиняет вред, не являющийся тяжким или значительным в понимании УК Кыргызской Республики, а также умышленное деяние, которое создает угрозу причинения значительного вреда». Понятие преступления закреплено в ст. 18 УК Кыргызской Республики.

Вопрос о целесообразности распространения такого опыта Кыргызской Республики, основанного на опыте ряда западноевропейских стран, требует тщательного взвешенного анализа³. Пока в российских условиях отказ от института административной ответственности и ее замены альтернативными институтами не предвидится.

Важность исследования данного вопроса вызвана тем, что в настоящее время предлагается внести изменения в УК РФ и УПК РФ в связи с введением понятия уголовного проступка⁴. К категории уголовного проступка предлагается отнести отдельные составы преступлений, *включая составы преступлений в сфере экономики*⁵. Деяния будут при-

¹ Газета «Эркин Тоо». 2017. 10 фев.

² Газета «Эркин Тоо». 2017. 8 фев.

³ Гришковец А.А. К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 1 (53). С. 54–61; Сморгачева Л.Н. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях: поиск новых подходов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2019. Т. 19. № 4. С. 85–90 и др.

⁴ Проект Федерального закона № 1112019-7 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/67667.html> (дата обращения: 16.02.2021).

⁵ Кобзарь-Фролова М.Н. Соотношение правонарушения, проступка, преступления и деликта // Вестник Российской таможенной академии. 2010. № 1. С. 50–57; и др.

знаваться уголовным проступком при том условии, что они совершены лицом впервые, то есть если на момент его совершения лицо не имело неснятую или непогашенную судимость и не освобождалось от уголовной ответственности за уголовный проступок в течение одного года, предшествовавшего дню совершения этого преступления¹. Предлагаемые нововведения отражают общую тенденцию к проведению политики декриминализации, расширения спектра правовых средств воздействия на правонарушителей, в том числе путем совершенствования институтов уголовной и административной ответственности. Большая роль будет отводиться четкому определению составов соответствующих правонарушений, ограничению преступлений от проступков и административных правонарушений.

В качества достоинства Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях следует выделить то обстоятельство, что в формировании его особенной части достаточно четко реализована задача Кодекса — правовое обеспечение порядка публичного управления от противоправных посягательств (ч. 1 ст. 2), что нашло отражение в названиях разделов и глав его особенной части.

Необходим анализ и новелл законодательства об административной ответственности Республики Беларусь. В публикациях отмечается, что административная ответственность по многим правонарушениям смягчена, а порядок привлечения граждан и организаций, а также индивидуальных предпринимателей к административной ответственности упрощен. В новом КоАП РБ также впервые закреплено правило, что его положения не подлежат расширительному толкованию. Среди основных новелл КоАП — введение профилактических и предупредительных мер².

Таким образом, развитие законодательств государств ЕАЭС показывает востребованность института административной ответственности в государственном управлении³. Также теоретический анализ вопросов юридической ответственности важен для развития методологии современных научных исследований⁴.

¹ Верховный Суд внес в Госдуму законопроект об уголовном проступке // Право.ру. URL: https://pravo.ru/story/226510/?mob_autoload= (дата обращения: 15.02.2021).

² Новые КоАП и ПИКоАП с 1 марта 2021 года // URL: <https://ilex.by/news/pouye-koap-i-pikoap-s-1-marta-2021-goda/> (дата обращения: 15.03.2021).

³ Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15–18.

⁴ Понкин И.В., Лаптева А.И. Методология научных исследований и прикладной аналитики: учебник. М.: Буки Веди, 2021. С. 10.

Библиографический список

1. Бирюков П.Н., Галушко Д.В. Сравнительное правоведение (учебник). М.: «Проспект», 2020. 280 с. [Электронная версия]: ИПС «Гарант Максимум».
2. Гришковец А.А. К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 1 (53). С. 54–61.
3. Кобзарь-Фролова М.Н. Соотношение правонарушения, проступка, преступления и деликта // Вестник Российской таможенной академии. 2010. № 1. С. 50–57.
4. Понкин И.В., Лаптева А.И. Методология научных исследований и прикладной аналитики: учебник. М.: Буки Веди, 2021. 567 с.
5. Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15–18.
6. Сморчкова Л.Н. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях: поиск новых подходов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2019. Т. 19. № 4. С. 85–90.

Сморчкова Лариса Николаевна,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права и
административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: l.smochkova@mail.ru

Развитие административно-правовых средств воздействия на экономические отношения в современной России

Аннотация. В статье на основе анализа использования общетеоретического понятия «правовые средства» сделана попытка выявить содержание административно-правовых средств как правовой категории применительно к регулированию экономических отношений в Российской Федерации, соотнести понятия «правовые средства» и «правовые инструменты», а также кратко охарактеризовать в качестве примеров некоторые новационные для отечественной правовой системы административно-правовые средства и инструменты правового регулирования экономической деятельности.

Ключевые слова: правовое воздействие; административно-правовое регулирование; методология правового регулирования; правовые средства; правовые инструменты; экономические отношения.

В настоящее время ни у кого не вызывает сомнений, что всегда, с самого раннего начала развития цивилизации экономика любого государства определялась уровнем технических достижений и соответствующих им технологий. Современные темпы развития научно-технического прогресса, внедрение новационных, в том числе цифровых, технологий в различные сферы экономических отношений настоятельно требуют корректировки подходов к правовому регулированию: формирования и использования новых правовых средств воздействия не только на экономику государства в целом, но и на отдельные элементы экономической структуры.

Однако, при всей понятности термина «правовые средства», многозначность его использования в юридической литературе позволяет сделать предположение о недостаточной разработанности содержания этого понятия. Для анализа возможностей применения категории

«правовые средства» в административно-правовом регулировании экономической деятельности в Российской Федерации необходимо определиться не только с общетеоретическим понятием, но и с его административно-правовым содержанием.

В теории права различные правовые явления, служащие для достижения цели правового регулирования конкретных общественных отношений, часто обобщенно именуется правовыми средствами. Их задача — связать цель правового воздействия и конкретный материальный результат. С.С. Алексеев предложил использовать термин «правовые средства» для обобщенного наименования разнообразных фрагментов правовой действительности¹. При этом А.В. Малько справедливо заявляет, что категория «правовые средства» не разработана, употребляется в юридической литературе произвольно, как само собой разумеющееся понятие².

Так, например, Т.Н. Радько к правовым средствам относит нормы права, субъективные права, юридические обязанности, юридические факты, властные акты правоприменительных органов, организационную деятельность государства и его органов, составляющие в совокупности механизм правового регулирования и являющиеся его элементами³, что представляется излишне широко, т.к. под элементами механизма правового регулирования подразумеваются свои содержательные составляющие.

Часто правовые средства соотносят с инструментарием правового регулирования. По мнению некоторых ученых, они выражаются в инструментах (установлениях) и деяниях (технологиях)⁴. Однако автор настоящей статьи придерживается инструментального подхода⁵, понимая под правовыми средствами своего рода специфические приемы установления прав и обязанностей участников общественных отношений, но не их поведение. В таком контексте правовые средства характеризуют частную методологию правового регулирования отдельной сферы общественных отношений, а потому как правовая категория

¹ Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие и классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.

² См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8; Он же. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 5–7.

³ См.: Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 111.

⁴ См.: Проблемы теории государства и права. М., 1999. С. 326–328.

⁵ Сапун В.А. Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. Вопросы теории и истории. Владивосток, 1992. С. 18–20.

они по-прежнему более разработаны не в общетеоретическом плане, а в отдельных отраслях права и в соответствии со спецификой отдельных узких сфер общественных отношений, что подтверждают научные публикации последних двух десятилетий¹.

Применительно к выявлению сущности и содержания административно-правовых средств регулирования общественных отношений представляется, что необходимо отличать от них административно-правовые инструменты, понимая под первыми системные правовые категории, имеющие универсальный характер для всех или многих сфер управленческих отношений, а под вторыми — узко нацеленные приемы регулирования отдельных сфер внутри них, обладающие особой спецификой.

Одним из наиболее ярких примеров формирования универсальной правовой категории — средства административно-правового воздействия на экономические отношения, можно рассматривать обязательные требования, как они системно урегулированы в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Закон об обязательных требованиях).

Обязательные требования — известное российской правовой системе правовое средство, именно так оно и рассматривается в науке административного права². Посредством установления различного рода обязательных требований традиционно осуществляется динамичное влияние на хозяйствующих субъектов как с целью защиты охраняемых законом ценностей, так и с целью собственно регулирования отечественного рынка. Новацией Закона об обязательных требованиях является возведение их в универсальную правовую категорию и установление единого правового режима, позволяющего унифицировать деятельность всех субъектов, осуществляющих правовое

¹ См., например: *Белусов С.В.* Административно-правовые средства противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ // *Юридическая наука: история и современность.* 2020. № 1. С. 93–97; *Бут С.С.* Административно-правовые средства противодействия коррупции в таможенных органах // *ВВ: Административное право и практика администрирования.* 2014. № 4. С. 40–50; *Резепкина А.Р., Кораблина О.В.* Административно-правовые средства защиты прав несовершеннолетних и их соотношение с правовыми средствами других отраслей права // *Проблемы научной мысли.* 2019. Т. 3. № 1. С. 36–38.

² *Зырянов С.М.* Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») // *Актуальные проблемы науки административного права: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения — 2020».* М.: Издательство «ОнтоПринт», 2020. С. 61–65.

регулирование в сфере экономики посредством установления обязательных требований.

Формирование единого правового режима дает основание рассматривать обязательные требования в качестве общей правовой категории, содержащей свои составляющие частности — административно-правовые инструменты регулирования общественных отношений в экономической сфере, то есть различные условия, ограничения, запреты, обязанности (именно такие виды выделил Закон об обязательных требованиях), попадающие под правовой режим обязательных требований¹.

Наиболее актуальным, динамично развивающимся и обсуждаемым обязательным требованием и отдельным инструментом административно-правового воздействия на экономические отношения является обязательная маркировка отдельных групп товаров средствами идентификации, ставшая в российской правовой системе в результате принятия Федерального закона от 31 декабря 2017 г. № 487-ФЗ² не только еще одним приемом осуществления административно-правового контроля, но и реальным правовым средством воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов и формирование внутреннего рынка³.

Другим правовым средством административно-правового воздействия на экономические отношения, являющимся действительно новационным для российского права, являются экспериментальные правовые режимы, установление которых стало возможным в результате принятия Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (далее — Закон об экспериментальных правовых режимах). Экспериментальные правовые режимы,

¹ См. подробнее: *Сморчкова Л.Н.* Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений // *Право и практика.* 2021. № 1.

² Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 487-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.7 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа» и статьи 5 и 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 03 июля 2018 г.) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286746/.

³ См. подробнее: *Сморчкова Л.Н.* Обязательная маркировка товаров средствами идентификации как инструмент административно-правового воздействия на экономические отношения // *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право».* 2021. Т. 21, № 2.

установленные в отношении отдельных групп субъектов в течение определенного периода времени по установленным законом направлениям разработки позволяют гибко и эффективно реагировать на прогрессивные достижения в различных сферах социально-экономических отношений и внедрять инновационные продукты и технологии в условиях сохранения общего правового регулирования и устоявшихся общественных отношений¹.

При этом отдельный интерес представляет закрепленное законом соотношение двух административно-правовых средств регулирования российской экономики, тем более что законы об обязательных требованиях и об экспериментальных правовых режимах были приняты в один день. Правовой режим обязательных требований допускает исключения в период действия экспериментального правового режима, когда применяется специальное регулирование, в рамках которого в течение определенного периода времени возможен полный или частичный отказ от применения определенной группой лиц или на определенной территории обязательных требований, либо отказ от осуществления разрешительной деятельности в отношении объекта разрешительной деятельности.

В целом, понимание сущности административно-правовых средств как правовой категории и как наиболее динамичной составляющей процесса правового регулирования, а также выявление совокупности административно-правовых средств, воздействующих на экономические отношения, позволит системно достичь качественно иного результата в процессе совершенствования данной сферы, поскольку именно достаточность правовых средств и их качество являются условиями эффективного действия права.

Библиографический список

1. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие и классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.
2. Зырянов С.М. Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») // Актуальные проблемы науки административного права: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения— 2020». М.: Издательство «Онтот-Принт», 2020. С. 61–65.

¹ См. подробнее: *Сморчкова Л.Н.* Административно-правовое регулирование механизма экспериментальных правовых режимов в социально-экономической сфере // Право и практика. 2020. № 3. С. 63–68.

3. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.
4. Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2.
5. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 1994.
6. Проблемы теории государства и права. М., 1999.
7. Сапун В.А. Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. Вопросы теории и истории. Владивосток, 1992.
8. Сморчкова Л.Н. Административно-правовое регулирование механизма экспериментальных правовых режимов в социально-экономической сфере // Право и практика. 2020. № 3. С. 63–68.
9. Сморчкова Л.Н. Обязательная маркировка товаров средствами идентификации как инструмент административно-правового воздействия на экономические отношения // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2021. Т. 21. № 2.
10. Сморчкова Л.Н. Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений // Право и практика. 2021. № 1.

Щукина Татьяна Владимировна,
ведущий научный сотрудник сектора
административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: shukina-tv@mail.ru

Наука, технологии, общество: вопросы правовых форм социальной и экономической солидарности

Аннотация. Предметом настоящей статьи выступает исследование новых форм правового регулирования в рамках социальной и экономической солидарности. Тема статьи отражает вопросы интеграции науки, технологического развития и кооперации с гражданским обществом в правовых формах в современной государственной политике. Целью настоящей статьи являются выявление особенностей интеграции новых правовых методов и инструментов государственной политики на современном этапе социально-экономического развития регионов, места и роли государства, общества в этом процессе. Методологию данной работы составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы. Результаты работы — это формулирование роли и содержания новых интеграционных процессов правового регулирования государственной политики на принципах экономической и социальной солидарности. Область применения результатов работы включает в себя государственную политику и государственное управление.

Ключевые слова: экономическая и социальная солидарность; наука; технологическое достижение; правовое регулирование государственной политики; интеграция гражданского общества и государства.

Ст. 75.1 Конституции Российской Федерации закрепляет «создание условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантии защиты достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечение сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность¹». Формулирование таких правовых

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.): Текст с учетом поправок, внесенных законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. 2020. 4 июля.

категорий как экономическая, политическая и социальная солидарность является новеллой в правовом регулировании социально-политических и экономических отношений в Российской Федерации. Тем более регламентация подобного явления в Конституции Российской Федерации подчеркивает явную его значимость для государства.

По мнению О.А. Кармадонова, «тема социальной солидарности чрезвычайно активно обсуждается в современном зарубежном общественном сознании, где исследователи руководствуются мотивами, связанными с тревогой по поводу проблем с социальной интеграцией, и задаются вопросами о возможных направлениях повышения уровня социальной консолидации и в «благополучных» странах¹». Рассмотрим сначала экономическую и социальную солидарность как тесно взаимосвязанные понятия, вытекающие из сходных общественных отношений.

Значение слова «солидарность» подразумевает под собой «общность интересов, одинаковый образ действий или убеждений, единодушие; совместную ответственность»². Следовательно, солидарность — это не только совместный, одинаковый образ действий и убеждений, но и совместная ответственность тех субъектов, которые объединяются для реализации общих интересов.

Вопрос об обеспечении условий существования социальной и экономической солидарности в Российской Федерации заключается в проведении соответствующей государственной политики со стороны государства. Из этого вытекает необходимость уточнения следующих позиций государства: на каких принципах правового регулирования должна строиться подобная государственная политика; в чем она должна выражаться; какова должна быть ее общая стратегия. И почему нужна многовариантная солидарность российскому обществу, тем более гарантированная Конституцией Российской Федерации. Думается, для достижения более полного, взаимно полезного доверия государства и общества.

Термин «социальная солидарность» был разработан и представлен Э. Дюркгеймом в начале XX в. научному сообществу. По мнению китайских ученых, «основное политическое содержание этой концепции включает «демократию и верховенство закона, справедливость и

¹ Кармадонов О.А. Солидарность, интеграция, конъюнкция // Социологические исследования. 2015. № 2. С. 3–12.

² Толковый словарь Ушакова. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/1034638> (дата обращения: 05.12.2020); Большой современный толковый словарь русского языка. URL: <https://slovar.cc/rus/tolk.html> (дата обращения: 05.12.2020).

справедливость, честность и братство, жизнеспособность, социальную стабильность и порядок, а также гармоничную жизнь между человеком и природой¹». Опираясь на воззрения Дюркгейма, в китайской науке «было обнаружено сходство между концепцией «гармоничного общества» и теорией социальной солидарности Дюркгейма»².

Понятие социальной солидарности, а равно ее концепции трудно сформулировать однозначно. Ученые относят солидарность «к сетям социальных отношений, которые включают взаимозависимость, ответственность и права внутри определенной группы людей или общества; это структура, с помощью которой повторяются судьбы и несчастья»³. Выделяют две основные интерпретации концепции: индивидуальную и коллективную. «В обеих интерпретациях солидарность сводится к принятию ответственности за других. В индивидуальной интерпретации это принятие коренится в механизмах, которые зависят от взаимных интересов, тогда как принятие в коллективной интерпретации рассматривается как встроенное в социальную сплоченность коллектива»⁴.

Солидарность, по мнению автора, не только единоподушие в действиях, мнениях и совместной ответственности государства и общества, но и формирование взаимной полезности при реализации общих интересов. Критерий взаимной полезности, отнюдь не выгоды, на которой строится современное общество потребления, а пользы: взаимного уважения и совместного участия (соучастия) в общей деятельности. Солидарность — это посильное участие в жизнедеятельности другого субъекта для того, чтобы он получил результат своей работы, соотносимый с его интересами и интересами общества и государства в целом. Взаимная поддержка и взаимная ответственность субъектов, заключающихся в поддержании баланса общих интересов, гармоничном формировании полезных результатов: проектов, идей, коммерческих продуктов и т.п.

Солидарность противоположна идее получения прибыли или выгоды из общественных отношений. В подобных отношениях

¹ Law and Social Solidarity in Contemporary China: A Durkheimian Analysis, First published 2021 by Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Han Peng Oxon OX14 4RN and by Routledge 52 Vanderbilt Avenue, New York, NY 10017, 2021 Han Peng. P. 1–6.

² Там же.

³ de Deken J. J., Ponds E., van Riel B. Social Solidarity, chapter 8: The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, OUP Oxford, 2006. P. 16–163.

⁴ Там же.

отсутствует субъект, только извлекающий прибыль из реализуемых прав и обязанностей, равно как отсутствует субъект, исключительно являющийся выгодоприобретателем. И сам результат солидарных отношений заключается не столько в извлечении прибыли (выгоды), а в процедуре совместного взаимодействия (соучастия) субъектов для получения прибыли. Поэтому для реализации солидарных отношений необходимо вырабатывать позиции совместного участия с точки зрения процесса, а не результата как такового. Точка опоры солидарных отношений формируется в том, какие полезные для реализации общей идеи действия может выполнить тот или иной субъект. Думается, что солидарность как таковая — это процесс взаимно полезных действий субъектов общественных отношений для достижения общей цели. Результаты и эффективность осуществления отношений в данном случае утрачивают свою значимость. Они будут достигаться и корректироваться в ходе взаимной деятельности субъектов, обретут второстепенную роль по отношению к этому взаимному процессу достижения общих целей.

Мотивацией к реализации солидарных отношений является общий интерес субъектов. Без этого общего интереса невозможна солидарность. И интерес должен носить не только материальную форму выражения, но и нематериальную форму. В современном мире сложно представить нематериальную форму общего или взаимного интереса при реализации общественных отношений. Но подобная форма существует, и она выражается во вкладе в достижение общей цели каждым субъектом объединенного коллектива по мере его возможностей. Подобные отношения требуют от субъектов определенных нравственных качеств и соответствующих этических правил при осуществлении солидарного взаимодействия. По мнению Кристиана Смит и Катрин Соррель, «солидарность — один из способов взаимодействия или действия среди других в социальной жизни человека. Это не единственный способ человеческих отношений в социальной жизни, но это также особый тип человеческих отношений, который является фундаментальным и необходимым»¹.

Коллективная форма взаимодействия в обществе, понимаемая в современном смысле слова как солидарность, отличается от социализма XX в. Хотя нечто общее проявляется в сущности солидарности. Как отмечал Джон Стенли в «Психологии социализма», «действительно, коллективная логика порождает мораль самопожертвования

¹ *Smith C., Sorrell K. On Social Solidarity: The Palgrave Handbook of Altruism, Morality, and Social Solidarity, 2014.*

и героизма, которые невозможны в индивидуальной, рациональной логике. Этот героизм делает возможным рождение великих народов»¹. Именно солидарность в форме самоотверженности формирует гражданскую позицию российского народа, героизм как его неизменную черту характера и народной ментальности.

Экономическая и социальная солидарность обеспечивается реализацией государственной политики. Так, ст. 114 пункт «в» предусматривает социально ориентированные полномочия Правительства Российской Федерации, заключающиеся в обеспечении проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды. Подобная государственная политика должна быть единой, исходя из положений Конституции Российской Федерации, что подразумевает несколько моментов. Первое, объединение усилий по реализации взаимосвязанного властного воздействия государства на социально значимые общественные отношения, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Второе, круг отношений, охватываемых подобными полномочиями Правительства Российской Федерации, достаточно обширен и характеризуется высокой общественной значимостью для государства.

Понятие государственной политики в юридической литературе неоднозначно и трактуется учеными по-разному. В судебной практике государственная социальная политика определяется, исходя из статуса Российской Федерации как социального государства и соответствующих положений Конституции РФ. «Российская Федерация — это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда; обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции Российской Федерации)». Подобное видение представлено в обзоре судебной

¹ *Stanley J.L.* The Psychology of Socialism Gustave Le Bon: New Introduction by John L. Stanley, Published 2017 by Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN 711 Third Avenue, New York, NY 10017, USA, 1982 by Taylor & Francis. P. 26–28.

практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 22 июля 2020 г., поэтому выработка государственной политики Правительством РФ основывается на федеральных законодательных актах и нормативных правовых актах Президента РФ стратегического характера. Кроме того, является ключевым направлением деятельности Правительства Российской Федерации в социальной сфере.

Необходимо отметить некоторые особенности правового регулирования современной государственной политики. Основы правового регулирования государственной политики базируются на положениях федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и стратегических указов Президента РФ. Согласно данному федеральному закону подобное планирование осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований. Закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Указы Президента РФ, содержащие поручения по реализации целей и мероприятий социальной политики, носят организационно-исполнительский характер и содержат поручения, которые Правительство Российской Федерации должно выполнить в порядке своей исполнительно-административной, управленческой деятельности (решение Верховного Суда РФ от 14 марта 2018 г. № АКПИ18-4).

К таким указам относятся:

— указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

— указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Во исполнение указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» разработан Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (далее — ОНДП) на период до 2024 г.. Инструментами реализации

ОНДП являются государственные программы Российской Федерации, наиболее значительные направления, реализации которых выделены в национальные проекты (программы). ОНДП определяют систему приоритетов и целевых ориентиров деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочную перспективу, устанавливают механизмы обеспечения прорывного научно-технологического и социально-экономического развития России в соответствии с компетенцией Правительства Российской Федерации. В свою очередь, государственные программы и национальные проекты (программы) представляют собой комплексы мероприятий по достижению целевых показателей, структурированные по этапам, срокам и ответственным исполнителям. При этом система управления национальными проектами (программами) отвечает принципам проектного управления: в национальных проектах (программах) обозначены конкретные механизмы и инструменты достижения целевых показателей, объемы и источники их финансирования.

Национальные цели развития носят «межпрограммный» («межпроектный») характер: достижение ни одной из национальных целей не может быть обеспечено в рамках лишь одной государственной программы и (или) национального проекта (программы). Кроме того, национальные цели развития тесно взаимосвязаны между собой. Достижение одних целей находится в прямой зависимости от достижения других.

Проектным стратегическим документом, регламентирующим государственную политику, например, в сфере образования, является постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» (с изм. от 16 июля 2020 г. № 1063). Федеральная государственная программа «Развитие образования» рассчитана на 2018–2025 годы. Основные цели программы — качество и доступность образования, а также онлайн-образование. В ней регламентирован порядок выделения регионам субсидий на реализацию мероприятий программы, в том числе на создание новых мест в школах. Программа предусматривает проектное управление. Среди поставленных задач предусмотрены:

- повышение позиций России в международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (PISA);
- рост доли трудоустроившихся выпускников организаций среднего профобразования;
- увеличение количества ведущих российских вузов, входящих не менее двух лет подряд в топ-100 мировых рейтингов университетов;

- ликвидация очереди на зачисление детей в детские сады;
- рост охвата детей дополнительным образованием; увеличение численности людей, прошедших обучение на онлайн-курсах.

Федеральная государственная программа «Развитие образования» включает в себя четыре направления (подпрограмм), которые в свою очередь состоят из одиннадцати федеральных проектов и девяти ведомственных целевых программ. Это — четыре направления: 1) «Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования», 2) «Развитие дошкольного и общего образования», 3) «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики», 4) «Совершенствование управления системой образования». Федеральные проекты:

- федеральный проект «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)»;
- федеральный проект «Современная школа»;
- федеральный проект «Успех каждого ребенка»;
- федеральный проект «Поддержка семей, имеющих детей»;
- федеральный проект «Цифровая образовательная среда»;
- федеральный проект «Учитель будущего»;
- федеральный проект «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет»;
- федеральный проект «Кадры для цифровой экономики»;
- федеральный проект «Социальная активность»;
- федеральный проект «Социальные лифты для каждого»;
- федеральный проект «Цифровая культура».

В качестве результатов исполнения мероприятий по федеральным проектам установлено, например, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования. Предлагается это реализовать посредством обновления содержания и технологий преподавания общеобразовательных программ, вовлечения всех участников системы образования (обучающиеся, педагоги, родители (законные представители), работодатели и представители общественных объединений) в развитие системы общего образования, а также за счет обновления материально-технической базы за 2019–2024 гг. (федеральный проект «Современная школа»).

Другим стратегическим документом, касающимся модернизации российского образования, выступает национальный проект «Образование». Его цели — это обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования и вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования место Российской Федерации в мире по присутствию университетов в

ТОП-500 глобальных рейтингов университетов. Национальный проект «Образование» включает в себя десять федеральных проектов: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)», «Новые возможности для каждого», «Социальная активность», «Экспорт образования», «Социальные лифты для каждого».

В области науки стратегическими документами государственной политики являются:

- Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642;

- паспорт национального проекта «Наука», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16). Данный национальный проект содержит три масштабных федеральных проекта: 1) федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации», 2) федеральный проект «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации», 3) федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок». Основными тремя целевыми показателями национального проекта обозначены: 1) обеспечение присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития; 2) обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей; 3) опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны;

- Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г.;

- постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

Следовательно, экономическая и социальная солидарность выстраиваются в реальном измерении на первоначальной инициативе государства, его правовом регулировании и стратегических правовых документах. По мнению автора, солидарность требует не только переосмысления сущности отношений между субъектами, но и

социально-нравственных основ этих отношений. Солидарность невозможно обеспечить исключительно правовыми средствами, это целый комплекс воздействий на общество и государство. Начиная от принципов и стратегии государственной политики, и завершая нравственным осмыслением гражданином своей роли и значения в солидарных отношениях.

Сошлемся в этом на видение солидарности С. Smith, К. Sorrell: «Солидарность отчасти означает, что мы понимаем реальность как дифференцированную, стратифицированную, возникающую и сложную; что задача теории — хорошо описать то, что существует в действительности и как это работает; и поэтому теория должна стремиться к «адекватной сложности» в своих описательных и пояснительных отчетах, чтобы охватить и представить реальную многомерную природу человеческой жизни и опыта, вместо того, чтобы предоставлять то, что оказалось упрощенным объяснением во имя экономии¹».

Библиографический список

1. Кармадонов О.А. Солидарность, интеграция, конъюнкция // Социологические исследования. 2015. № 2. С. 3–12.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.): Текст с учетом поправок, внесенных законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. 2020. 4 июл.
3. Толковый словарь Ушакова. Режим доступа. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/1034638>; Большой современный толковый словарь русского языка. URL: <https://slovar.cc/rus/tolk.html>.
4. de Deken J. J., Ponds E., Van Riel B. Social Solidarity, chapter 8: The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, OUP Oxford, 2006.
5. Law and Social Solidarity in Contemporary China: A Durkheimian Analysis, First published 2021 by Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Han Peng Oxon OX14 4RN and by Routledge 52 Vanderbilt Avenue, New York, NY 10017, 2021 Han Peng. P. 1–6.
6. Smith C., Sorrell K. On Social Solidarity: The Palgrave Handbook of Altruism, Morality, and Social Solidarity, 2014.

¹ *Smith C., Sorrell K. On Social Solidarity: The Palgrave Handbook of Altruism, Morality, and Social Solidarity, 2014.*

Андрианова Валерия Валерьевна,
доцент кафедры административного и финансового права
Московского государственного
гуманитарно-экономического университета,
кандидат юридических наук
e-mail: lera3108@bk.ru

Асташкина Мария Александровна,
Московский государственный
медико-стоматологический университет
e-mail: as3@mail.ru

Трямкин Дмитрий Владимирович,
аспирант 2 курса факультета юриспруденции
Московского государственного
гуманитарно-экономического университета,
e-mail: trdimon@mail.ru

Проблемы административной ответственности за сокрытие информации о состоянии окружающей среды: опасность инвалидизации населения

Аннотация. Авторами анализируется проблема привлечения к административной ответственности за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды. Раскрывается опасность инвалидизации населения, обусловленной экологическими причинами, роста числа онкологических заболеваний из-за ухудшения состояния окружающей среды. Делается вывод о необходимости усиления ответственности за сокрытие информации в проекте нового кодекса.

Ключевые слова: достоверная информация; административная ответственность; проект нового кодекса; окружающая среда; охрана здоровья; инвалидность; Норильск; Авачинская бухта; Березники; Шиес; национальный парк «Лосиный остров».

Право на информацию является основополагающим правом личности в соответствии со ст. 19 Всеобщей Декларации прав человека.

Конституция РФ не только провозгласила право граждан свободно искать, получать, производить, передавать и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), но и закрепила положение о том, что каждый гражданин имеет право на достоверную

информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42). Предусмотрена ответственность за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Однако нормы КоАП РФ должны претерпеть такие изменения, которые будут соответствовать решению указанной проблемы, что, несомненно, подразумевает как сокращение составов административных правонарушений, так и изменение подходов к назначению наказаний. К сожалению, в проекте нового кодекса, размещенного на сайте Минюста, изменений, касающихся ст. 8.5 (умышленное искажение, сокрытие или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию) авторами обнаружено не было, хотя они, на наш взгляд, необходимы. Чем больше загрязнена окружающая среда, тем больше вероятность экологически обусловленной патологии здоровья. Происходит распространение скрытых хронических отравлений и загрязнение внутренней среды организма человека, косвенным признаком ухудшения здоровья в зонах экологического бедствия является рост потребления фармпрепаратов. Недостоверность официальных показателей заболеваемости искажает представление о распространенности экозависимых заболеваний. Экологические катастрофы 2020 г., такие как произошедшая 29 мая 2020 г. в Норильске, показывают хищническое отношение к полезным ископаемым. В результате аварии, разлива дизельного топлива на Таймыре, приведшего к чудовищным экологическим последствиям, все еще раз убедились, какими могут быть последствия ошибок в управлении экологическими рисками и воздействиями.

Разлив 21000 куб. м дизельного топлива «Норильско-Таймырской энергетической компании (НТЭК)» (входит в «Норникель») нанес ущерб окружающей среде в размере почти 148 млрд рублей, как следует из иска Росприроднадзора¹. По мнению ученых, с 1980 г. число природных катастроф выросло почти в четыре раза, индустриальные объекты построены на мерзлоте, которая не вечна, сваи

¹ Коллегия о состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране и использовании недр // Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1870828> (дата обращения: 06.12.2020).

рушатся, лопаются трубы, возникает провал рельефа и пр. Потери страны в связи с таянием вечной мерзлоты составляют до 150 млрд рублей в год, при этом Норильский промрайон — огромная зона экологической катастрофы, где реки на фото из космоса многоцветные из-за металлургического профиля этого региона. Норильск, Красноярск, Братск — лидеры промышленного загрязнения воздуха в мире. Но акционеры «Русала» и «Норникеля» получали дивиденды, фактически выдавая в качестве вознаграждения всю прибыль, хотя она должна быть направлена не на выплаты вознаграждения совету директоров, а на административные штрафы и ликвидацию экологических последствий. Проект The Люди явно показал, как живут в городе Березники Пермского Края — 145 тысяч человек в городе, постепенно проваливающимся под землю, где дома находятся над шахтами добычи калийной соли, проваливаются дороги, транспорт и даже здания¹. В течение последних двух лет многократно поднималась проблема загрязнения окружающей среды отходами потребления, а за противостоянием жителей Коми и Архангельской области строительству крупнейшего полигона, называемого Экотехнопарк, наблюдали люди со всех концов страны. Особенно негативно воспринималось гражданами отсутствие информации о проведенной экологической экспертизе, отсутствие объяснений, почему площадь работ кратно превышает площадь отведенной под полигон земли, что сопровождалось препятствиями для общественного контроля, избиванием жителей сотрудниками ЧОПов при бездействии полиции, отменой остановки поездов на железнодорожной станции Шиес, многочисленными административными и уголовными делами. Спустя 2 года, арбитражный суд признал незаконным выполнение работ без необходимых экспертиз, и строительство полигона приостановлено, избитые жители признаны потерпевшими и могут требовать компенсации, но причиненный природе вред невозможно быстро компенсировать, вырубленный лес, перекопанные болотца и речки не вернуть назад. Люди объединяются, чтобы не допустить превращения мест отдыха в свалки в интересах недобросовестных предпринимателей, получающих сверхприбыли, отправляющих свои семьи жить за границу и поэтому безразличных к последствиям своих действий. При взаимодействии человека и природы важно предоставлять достоверную информацию, не будет ли хозяйственная деятельность сопровождаться ростом числа онкологических заболеваний, инвалидности и ранней смертности. Органы

¹ Лядов А. Город уходит под Землю / Березники // The Люди. <https://www.youtube.com/watch?v=fhIHEzvgM8w> (дата обращения: 06.12.2020).

власти должны определить, что в приоритете: обязать предпринимателей вкладывать средства в защитные и очистные сооружения, фильтры и прочее оборудование или оплачивать лечение граждан, больничные, пенсии по инвалидности и расходы на погребение. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды установлено в федеральных законах «Об охране окружающей среды» (ст. 11), «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 8), в Основных законодательства РФ об охране здоровья граждан (ст. 19), в Градостроительном кодексе РФ (ст. 18) и в других нормативных правовых актах, как Российской Федерации, так и субъектов РФ¹.

Цель указанных правовых норм — обеспечение социального контроля (от государственного до общественного, осуществляемого населением) за деятельностью, которая может нанести ущерб здоровью человека, а также среде обитания. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственный контроль в области охраны окружающей среды, в соответствии с Положением от 30.07.2004 № 400. По искам Росприроднадзора суды взыскивают причиненный ущерб, но эти средства поступают не в бюджет регионов, поэтому на местах не проявляют заинтересованности в приостановлении работы предприятий, дающих рабочие места и налоги.

Ежегодно Правительство РФ обязано разрабатывать и опубликовывать государственный доклад «О состоянии защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», при этом создан Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Осенью 2020 г. обсуждалась катастрофа на Камчатке, когда очевидцы сообщали о выбросе мертвых морских животных на 30-километровой полосе пляжа у Петропавловска-Камчатского. Отсутствие достоверной информации породило множество версий, в том числе об утечке с ракетного полигона в Радыгино, о бухтах с кораблями ВМФ, полигоне с ядохимикатами «Козельский», о котором в открытых источниках почти нет информации. В результате к проверкам подключились федеральные и региональные органы, специалисты из МГУ и Института проблем экологии и эволюции, выводы которых о причине массовой гибели — кислородном голодании из-за бурного развития микроводорослей, вырабатывающих токсины, верят мало, поскольку информация о катастрофе и ее последствиях замалчивалась. Анализ судебной практики по привлечению к ответственности по статье 8.5 КоАП РФ показывает,

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

что размер штрафов по сравнению с размером прибыли, получаемой безответственными предпринимателями незначителен, губительны для природы коррупционные связи чиновников и предпринимателей, зависимость местных СМИ, незащищенность экоактивистов. В СМИ в 2019–2020 гг. многократно объяснялась польза и важность строительства хорды в Москве, при этом скрывалась вырубка 140 га леса особо охраняемой территории — национального парка «Лосиный остров» в пользу строительства дублера Щелковского шоссе, которое предполагает не только наличие дороги, но и инфраструктуры в виде торговых центров и жилых комплексов. В то время как Национальный парк «Лосиный остров» — не только объект федерального значения, но и **общенационального достояния**, что зафиксировано в ст. 95 Земельного кодекса, а также в преамбуле Федерального закона № 33 «Об особо охраняемых природных территориях». Исходя из анализа судебной практики, проведенного авторами, можно сделать вывод о том, что штрафы, взыскиваемые по ст. 8.5 КоАП РФ слишком малы и составляют всего лишь, как правило, не более 20000 тыс. рублей, что недопустимо малая сумма, учитывая вред, который способны причинять правонарушения подобного рода.

Необходимо применять международный опыт,кратно увеличивать штрафы для юридических лиц и ответственность чиновников контролирующих органов. Необходимо обязательное размещение экологической информации на сайтах сети Интернет, в специальных периодических изданиях, установить необходимую открытость социально значимой экологической информации, которая в настоящее время лишь декларируется в законодательстве.

Библиографический список

1. Коллегия о состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране и использовании недр // Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1870828> (дата обращения: 06.12.2020).
2. Лядов А. Город уходит под Землю / Березники // The Люди. <https://www.youtube.com/watch?v=fhIHEzvgM8w> (дата обращения: 06.12.2020).
3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Бальтников Вадим Владимирович,
директор Центра исследований проблем
территориального управления и самоуправления
Московского государственного областного университета,
кандидат юридических наук
e-mail: vv.balytnikov@mgou.ru

Глухов Вадим Витальевич,
заместитель директора Центра исследований
проблем территориального управления и самоуправления
Московского государственного областного университета
e-mail: vv.glukhov@mgou.ru

К проблеме осмысления риск-ориентированного подхода с точки зрения доктрины и практики административного права

Аннотация. В статье анализируются проблемы осмысления риск-ориентированного подхода с точки зрения доктрины и практики административного права. Отдельно, на примере осуществления государственного контроля в сфере миграции, научно-практические аспекты указанной проблематики рассмотрены как с позиции *de legelata*, так и с точки зрения *de lege ferenda*. Исходя из необходимости гармонизации и усиления человекоориентированности законодательства и практики его применения авторы всецело поддерживают концепцию «контроля как помощи» и одновременно делают вывод, что речь должна идти о помощи и поддержке, оказываемой не только (а иногда — и не столько) подконтрольным субъектам, но прежде всего — всему обществу в целом.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор); контроль (надзор) как помощь; муниципальный контроль (надзор); риск-ориентированный подход; федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

Вопросы риск-ориентированного подхода при управлении рисками причинения вреда (ущерба) в легальном их понимании в настоящее время в нашей стране рассматриваются с административно-правовой точки зрения прежде всего в гл. 5 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹.

¹ СЗ РФ. 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5007.

Согласно ст. 22 данного Федерального закона государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

Под риском причинения вреда (ущерба) понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям.

Оценка риска причинения вреда (ущерба) представляет собой деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей.

Под управлением риском причинения вреда (ущерба) понимается осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности. Допустимый уровень риска причинения вреда (ущерба) в рамках вида государственного контроля (надзора) должен закрепляться в ключевых показателях вида контроля.

Контрольным (надзорным) органом обеспечивается организация постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹ утверждены перечни видов государственного контроля (надзора) в отношении которых применяется риск-ориентированный подход:

- а) федерального (26 видов);
- б) регионального (семь видов).

При этом необходимо отметить, что существует множество видов государственного и муниципального контроля (надзора), не подпадающих под действие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

¹ СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

Одним из подобного рода видов является банковский надзор, осуществляемый на основании норм законодательства о банках и банковской деятельности (в том числе — положений законодательства о Центральном Банке Российской Федерации).

Авторы настоящей статьи, участвуя в Санкт-Петербургском юридическом форуме 2016 г., принимали участие в его мероприятиях, посвященных научно-практическому осмыслению проблем государственного контроля и надзора.

На одном из такого рода мероприятий известнейший отечественный специалист в области банковского надзора, многолетний член Комитета банковского надзора Банка России К.Б. Шор, говоря о риск-ориентированном подходе, в частности, отмечал, что применение указанного подхода в области государственного (административного) контроля (надзора) должно учитывать тот факт, что подавляющему большинству субъектов хозяйственной деятельности в современных условиях требуется помощь контролирующих органов как в деле выявления характера и степени рисков, свойственных тем или иным сферам хозяйственной деятельности, так и в деле определения оптимальной (наиболее выгодной) тактики и стратегии минимизации, преодоления и хеджирования (страхования) соответствующих рисков. Именно в силу этого банковский надзор, по словам К.Б. Шора, во всем мире ориентируется не столько на традиционный для контролирующих органов подход, основанный на государственном принуждении к соблюдению установленных норм и правил, сколько на конструктивное взаимодействие с подконтрольными субъектами права в целях оказания им всемерной помощи в деле обеспечения выполнения требований государства.

Мы называем подобного рода модель осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) моделью «контроль (надзор) как помощь» и полагаем, что именно такого рода подход является наилучшей практической реализацией требований ст. 18 Конституции Российской Федерации, согласно которым смысл, содержание и применение правовых норм в нашей стране должны определяться прежде всего исходя из принципа человекоориентированности¹. Полностью соглашаясь с высказанным в ходе Лазаревских чтений 2021 г. признанным российским ученым-административистом М.Н. Кобзарь-Фроловой мнением о том, что вступающий в силу Федеральный

¹ О необходимости всеохватывающего внедрения человекоориентированности во всех сферах жизни и деятельности современного общества, см., например [3] Р. 4 (цит. по: [2] С. 64, о связи понятия «чело­векоориентированность» с понятием «качество жизни» см., в частности, С. 91).

закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» содержит большой потенциал для распространения указанного принципа на все сферы государственного и муниципального контроля (надзора), хотелось бы одновременно обратить особое внимание и на необходимость продвижения распространения указанного принципа как в вопросах, лишь частично затрагиваемых указанным законом (как например, государственный контроль и надзор в области массовой информации), так и в сферах, вообще не охватываемых им (примером коих может служить миграционный контроль, на примере которого мы и будем вести дальнейшее рассмотрение темы).

Согласно ст. 29.2 Федерального закона от 25 июля 2002 № 15-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска определены постановлением Правительства Российской Федерации от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»².

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлекающих к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации являются принимающей или приглашающей стороной (далее — юридические лица и индивидуальные предприниматели), относится к категории чрезвычайно высокого риска при наличии одного из следующих условий:

а) вступивший в законную силу в течение двух лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, приговор суда о привлечении к уголовной ответственности должностного лица юридического лица или индивидуального предпринимателя за совершение деяния, предусмотренного ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации;

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

² СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6511.

б) 35 и более вступивших в законную силу в течение двух лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3–6 ст. 18.9 или ст. 18.15–18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории высокого риска при наличии от 25 до 34 вступивших в законную силу в течение двух лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3–6 ст. 18.9 или ст. 18.15–18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории значительного риска при наличии от 20 до 24 вступивших в законную силу в течение двух лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3–6 ст. 18.9 или ст. 18.15–18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории умеренного риска при наличии от 15 до 19 вступивших в законную силу в течение двух лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3–6 ст. 18.9 или ст. 18.15–18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории низкого риска при отсутствии перечисленных выше обстоятельств.

Выстроенная таким образом система федерального государственного контроля в сфере миграции, в целом должна ориентировать работодателей на добровольное соблюдение требований законодательства и минимизацию количества совершаемых при этом правонарушений. Однако необходимо отметить, что для достижения указанной цели необходимо проведение как масштабных консультационно-разъяснительных, так и наложение надлежащих санкций за учиняемое путем совершения нарушений миграционного и трудового законодательства посягательство подконтрольных субъектов на интересы российского общества и всех его членов (каковые интересы, разумеется, состоят не только в соблюдении законности в области трудовой миграции в целом, но и в максимальном уменьшении количества случаев незаконного трудоустройства иностранных граждан на создаваемые в Российской Федерации рабочие места).

Для повышения эффективности предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг.¹ предусмотрено проведение профилактической, информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями, заказчиками работ и услуг в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации (подпункт «м» п. 26).

На уровне субъектов Российской Федерации осуществление профилактической работы регламентируется соответствующими ведомственными подпрограммами региональных управлений МВД России.

Так, например, 04.12.2020 утверждена Подпрограмма профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается ГУ МВД России по Московской области при осуществлении федерального государственного (контроля) надзора в сфере миграции на 2021 г.² (далее — Подпрограмма).

Согласно п. 3 раздела III Подпрограммы профилактические мероприятия должны базироваться среди прочих принципов на принципе

¹ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

² См.: Федеральный государственный надзор в сфере миграции // Главное управление МВД России по Московской области. URL: <https://50.мвд.рф/folder/18078008> (дата обращения: 03.12.2020).

полноты охвата, подразумевающим включение в программу профилактических мероприятий максимального числа подконтрольных субъектов.

Показателями программы профилактики нарушения обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции на 2021 г. и на 2022–2023 гг. (разделы XII и XIII Подпрограммы), проведение разъяснительной работы и консультирования объединено с плановым (рейдовым) осмотром (обследованием) по местам нахождения (проживания) и осуществления трудовой деятельности иностранных граждан. При этом предполагается, что в течение года органами, осуществляющими миграционный надзор, будет обеспечен охват всех подконтрольных субъектов на территории региона.

Таким образом, как следует из программного документа, при планировании профилактической работы не учитывается соблюдение или несоблюдение требований миграционного законодательства, а также количество выявленных в данной сфере правонарушений, совершенных подконтрольным субъектом.

В целях комплексного применения и повышения эффективности риск-ориентированного подхода в сфере соблюдения миграционного законодательства имеет смысл планировать и осуществлять профилактическую работу в отношении подконтрольных субъектов с учетом наличия/отсутствия предшествовавших фактов нарушений уголовного и административного законодательства (как это имеет место при плановых проверках).

Сориентировать на повышение качества и результативности работы по предупреждению совершения нарушений миграционного законодательства серьезно помогло бы включение в комплекс профилактических мероприятий оценки уровня информированности подконтрольных субъектов (работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу) об обязательных требованиях миграционного законодательства и принадлежащих им правах по итогам проведенных проверок.

Кроме того, снижению уровня правонарушений, совершаемых работодателями в сфере миграции, на наш взгляд, способствовала бы:

- планомерная, выполняемая на постоянной основе, информационно-разъяснительная работа с иностранными гражданами, прибывающими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;

- осведомленность иностранных граждан о предусмотренных трудовым законодательством уровне прав и социальных гарантий при надлежащем оформлении трудовых отношений.

В связи с этим важно обеспечить высокий уровень информационной и консультационно-разъяснительной работы среди обоих указанных категорий.

Для реализации всего вышеизложенного, а также в целях формирования единообразной правоприменительной практики представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1162 «Об утверждении положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции», направленных, в том числе, на закрепление принципа осуществления контроля как помощи подконтрольным субъектам и оказания указанной помощи прежде всего в интересах всего общества и всех его членов в целом.

Библиографический список

1. Образование и наука. 2018. Т. 20. № 10.
2. *Ars Administrandi*. Научное издание. 2016. № 1.
3. Frey C. B., Osborne M. A. *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* Oxford, UK: Oxford Martin School, 2013.

Безьязикова Наталья Павловна,
адъюнкт кафедры управления деятельностью
подразделений обеспечения охраны общественного порядка
ЦКШУ Академии управления МВД России,
заместитель начальника отдела межведомственного
взаимодействия в сфере профилактики, организации
оперативно-профилактических операций, административной
практики и противодействия наркопритонам Управления
по контролю за оборотом наркотиков МВД по Республике Бурятия
e-mail: natalya_uu20@mail.ru

Применение органами внутренних дел административно-правовых мер по противодействию незаконному потреблению наркотических средств, психотропных веществ

Аннотация. В статье приведен проблемный вопрос, препятствующий в полной мере органам внутренних дел эффективно реализовывать меры противодействия немедицинскому потреблению наркотиков в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а именно вопросы основания направления на медицинское освидетельствование лиц для установления потребления ими наркотического средства и (или) психотропного вещества без назначения врача, реализации, как меры обеспечения по делу об административном правонарушении.

Ключевые слова: наркопотребитель; административно-правовые меры; органы внутренних дел; наркотические средства; психотропные вещества.

Незаконный оборот наркотиков является одним из главных вызовов международному миру и стабильности. Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2030 г. распространение наркомании признано угрозой национальной безопасности в сфере здоровья нации¹.

Актуальность рассмотрения этой темы подтверждается официальной статистикой о смертности населения страны, в том числе в связи с появлением высококонцентрированных синтетических наркотических средств.

¹ Указ Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/64480> (дата обращения: 18.12.2020).

Число умерших от потребления наркотиков в Российской Федерации в 2019 г. составило 4 569 человек, что на 2,8% больше в сравнении с 2018 г. Проведенные социологические исследования с целью выявления уровня наркотизации общества показывают, что число россиян, имеющих опыт хотя бы однократного потребления наркотиков в течение жизни, также увеличилось и оценивается в 8,5 млн человек¹.

В связи с этим в сохранении здоровья нации, государственной и общественной безопасности реализация органами внутренних дел административно-правовых мер по противодействию незаконному потреблению наркотических средств, психотропных веществ играет особую роль.

Вопросы применения органами внутренних дел мер по противодействию незаконному потреблению наркотических средств, психотропных веществ рассматриваются современными учеными в рамках применения правовых мер воздействия, а также в контексте обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности².

Сотрудники полиции при наличии оснований полагать, что лицо имеет заболевание наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача, направляют его в медицинское учреждение на медицинское освидетельствование³.

Медицинское освидетельствование, как одна из мер обеспечения по делу об административном правонарушении, выполняет основную функцию в противодействии распространению наркопотребления. Акт медицинского освидетельствования, подтверждающий состояние наркотического опьянения и (или) наличие в организме наркотических средств или психотропных веществ, является основным доказательством в деле об административном правонарушении, связанным с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

¹ Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2019 году // Государственный антинаркотический комитет. URL: <https://drugmap.ru/wp-content/uploads/2020/08/Doklad-GAK-2019-KMM3> (дата обращения: 19.12.2020).

² Редкоус В.М., Фетищев Д.В. Влияние юридической доктрины на формирование правовой основы обеспечения национальной безопасности // Доктрина права и безопасность в современном мире / Беата И., Васильев А.А., Редкоус В.М. и др. Тамбов, 2020. С. 5–41 и др.

³ Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17437/3 (дата обращения: 22.12.2020).

Однако на законодательном уровне существует проблемный вопрос, препятствующий органам внутренних дел эффективно реализовывать меры противодействия немедицинскому потреблению наркотиков в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Выделяется неполноценность статьи 27.12.1 действующего КоАП РФ и соответственно неполноценность продублировавшей ее ст. 4.17 проекта процессуального кодекса РФ об АП, так как они содержат единственную цель медицинского освидетельствования — **необходимость установления состояния опьянения**, тогда как ст. 44 федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» цель медицинского освидетельствования является не только установление у лиц состояние наркотического опьянения, а также установление **факта потребления** наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Кроме этого, ст. 13 п. 14 Федерального закона 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» определено, что полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляются права направлять и (или) доставлять граждан на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Нормы приведенных федеральных законов в отличие от ст. 27.12.1 КоАП РФ и ст. 4.17 проекта процессуального кодекса РФ об АП признают обоснованным направление на медицинское освидетельствование лиц, причастных к нарушениям антинаркотического законодательства, независимо от наличия или отсутствия у них критериев опьянения¹.

Как следствие, в соответствии с ч. 6 ст. 27.12.1 КоАП РФ медицинские работники в ходе первого этапа медицинского освидетельствования, включающего в себя осмотр лица, сбор жалоб и исследование выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя, в обязательном порядке осуществляют выявление клинических признаков опьянения, и в случае их не обнаружения в большинстве случаев принимают решение об отсутствии оснований

¹ Приказ Министерства здравоохранения РФ от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 18.12.2020).

для проведения следующего этапа освидетельствования, связанного с получением у доставленного лица пробы биологического объекта для исследования в условиях химико-токсикологической лаборатории.

Также ч. 6 ст. 27.12.1 КоАП РФ не учитывает случаи, когда с момента потребления наркотических средств, психотропных веществ проходит какое-то количество времени (от нескольких часов до нескольких дней) и поэтому признаки опьянения у задержанных лиц отсутствуют, но в организме имеются следы (метаболиты) потребления наркотических средств, психотропных веществ, что также не способствует в полной мере решению проблемы выявления латентного наркопотребления в связи с регламентируемым им правилом о наличии оснований для непроведения второго этапа, который заключается в химико-токсикологическом исследовании, если в ходе первого этапа у лица установлено алкогольное опьянение.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в действующем и в проекте нового административного законодательства цели и основания проведения медицинского освидетельствования уже, чем в рассмотренных федеральных законах.

Библиографический список

1. Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2019 году // Государственный антинаркотический комитет. URL: <https://drugmap.ru/wp-content/uploads/2020/08/Doklad-GAK-2019-KMM3> (дата обращения: 19.12.2020).

2. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 18.12.2020).

3. Редкоус В.М., Фетищев Д.В. Влияние юридической доктрины на формирование правовой основы обеспечения национальной безопасности // В книге: Доктрина права и безопасность в современном мире / Беата И., Васильев А.А., Редкоус В.М. и др. Тамбов, 2020. С. 5–41 и др.

4. Указ Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/64480> (дата обращения: 18.12.2020).

5. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17437/3 (дата обращения: 20.12.2020).

Васильева Анна Федотовна,
доцент кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета,
кандидат юридических наук
e-mail: a.vasilyeva@spbu.ru

Регулирование юридической силы административных актов (на примере административной ответственности и государственного контроля (надзора))

Аннотация. Юридическая сила административных актов является условием стабильного публичного и гражданского оборота. На настоящий момент отсутствует как системное правовое регулирование, так и научная доктрина юридической силы административных актов. Однако существующее (пусть даже и фрагментарное) правовое регулирование юридической силы административных юрисдикционных актов и административных актов, принимаемых при осуществлении государственного контроля (надзора), а также судебная практика создают основу для развития отечественной доктрины юридической силы административного акта.

Ключевые слова: юридическая сила административного акта; устойчивость административного акта; исполнение административного акта; административное усмотрение.

Административный акт как юридический факт является основанием для возникновения, изменения и прекращения правоотношений в различных сферах публичного управления. Кроме того, административный акт может являться основанием для возникновения не только субъективных публичных прав, но и субъективных прав частноправового характера (либо как самостоятельный юридический факт, либо как элемент сложного юридического состава). Следовательно, адресаты административных актов, на правовой статус которых они воздействуют, заинтересованы в правовой определенности, ясности и недвусмысленности своего правового статуса, который не может быть изменен произвольным образом. Иными словами, административный акт должен обладать определенной *устойчивостью*, обеспечивая *стабильность правопорядка*¹. Устойчивость, стабильность как публичного, так и

¹ Жданов А.А. О действительности правовых актов // Правоведение. 1964. № 1. С. 60. Кесслер В. Защита доверия в административном праве Германии и Таджикистана // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных

гражданского оборота обеспечивается таким качеством административного акта, как его юридическая (законная) сила, которая проявляется в его способности порождать права и обязанности, быть обязательным для адресата, административного органа (должностного лица), издавшего административный акт, а также для других органов, определенной степени неизменности с момента, когда административный акт перестал быть обжалуемым и приобрел окончательную юридическую силу¹.

Несмотря на важность указанного вопроса для стабильности публичного и гражданского оборота, можно констатировать лишь фрагментарное регулирование юридической силы административных актов в российском праве, качество которого можно оценить отрицательно в силу его отрывочности, неполноты, раздробленности². Причины такого фрагментарного регулирования лежат не только в плоскости дискреции законодателя, но и в сложившемся в отечественном административном праве подходе, к особенностям которого относятся, во-первых, исследование юридической силы преимущественно подзаконных нормативных, а не индивидуальных правовых актов³; во-вторых, широкое понимание административных актов, объединяющее как нормативные, так и индивидуальные акты публичного управления⁴. Такой подход представляется методологически неверным, поскольку указанные акты опосредуют реализацию различных по сущности видов юридической деятельности органов исполнительной власти: нормотворческую и правоприменительную, что влечет за собой значительные особенности каждого из указанных видов актов, обусловленные их юридическими свойствами. Нераздельное

процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 116, 117.

¹ Квоста П. Значение и пределы законной силы административных актов в Австрии, или «удивительные последствия законной силы» // Ежегодник публичного права. 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 128.

² Подробнее о фрагментации см.: Залоило М.В. Фрагментация как современная тенденция развития правового пространства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 29, 30, 36.

³ Анализ научных подходов к определению юридической силы подзаконных нормативных правовых актов см.: Уманская В.П. Способы определения юридической силы правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 18–20.

⁴ См., например, Яхин Ф.Ф. Действие административно -правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 83. Талапина Э.В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 86.

рассмотрение нормативных и индивидуальных актов приводит к тому, что индивидуальные акты, несмотря на их чрезвычайное значение в практической реализации функций публичного управления, продолжают оставаться «заброшенными».

В наилучшей степени юридическая сила административных актов урегулирована в отношении юрисдикционных актов, что отражает также традиционный дисбаланс в отечественном административном законодательстве в регулировании именно юрисдикционных, а не позитивных внешненаправленных отношений между административным органом и невластным субъектом. КоАП РФ¹ регулирует законную силу постановления по делу об административном правонарушении, определяя порядок вступления постановления в законную силу (ст. 31.1 КоАП РФ); обязательность постановления по делу об административном правонарушении (ст. 31.2 КоАП РФ); дифференцирует порядок обжалования не вступившего (ст. 30.1-30.10 КоАП РФ) и вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении (ст. 30.12-30.19 КоАП РФ). Судебная практика дополняет существующее правовое регулирование новыми правилами. Так, например, в п. 29.1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», сформулирована фикция вручения копии постановления для ситуаций, когда копия постановления по делу об административном правонарушении, несмотря на ее направление правонарушителю, возвращается в суд, поскольку лицо по указанному адресу не проживает либо уклоняется от получения почтового отправления, а также по истечении срока хранения. Второе правило, сформулированное в этом же пункте, касается определения момента вступления в законную силу такого постановления — вступает в законную силу по истечении десяти суток (по составам в сфере избирательного права — пяти суток), после даты поступления (возвращения) в суд копии данного постановления.

В отношении административных актов, принимаемых в других сферах публичного управления, следует остановиться на Федеральном законе от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон № 248-ФЗ), поскольку именно результаты контрольно-надзорной

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативные и правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 28.02.2021).

деятельности часто являются основанием для привлечения к административной ответственности. В Законе № 248-ФЗ предпринята попытка регулирования отдельных элементов юридической силы административных актов, принимаемых при осуществлении контрольно-надзорной функции, предшествующей административно-юрисдикционной функции. Так, Закон № 248-ФЗ определяет некоторые требования к определенным видам решений, принимаемых при осуществлении государственного контроля (надзора). Например, решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия должно содержать данные, предусмотренные ст. 64 Закона № 248-ФЗ, быть подписано уполномоченным должностным лицом; предписание об устранении выявленных нарушений должно содержать разумные сроки их устранения (п. 1 ч. 2 ст. 90). Ст. 91 предусматривает перечень грубых процессуальных и материально-правовых нарушений, влекущих недействительность результатов контрольно-надзорной деятельности, их *отмену контрольным (надзорным) органом*, проводившим контрольное (надзорное) мероприятие, вышестоящим контрольным (надзорным) органом или судом, в том числе по представлению (заявлению) прокурора. В случае *самостоятельного выявления грубых нарушений* уполномоченное должностное лицо контрольного (надзорного) органа, проводившего контрольное (надзорное) мероприятие, *принимает решение о признании результатов такого мероприятия недействительными*. Кроме этого, повторное внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие в отношении данного контролируемого лица может быть проведено только по согласованию с органами прокуратуры.

Непосредственно с юридической силой связан вопрос исполнения административного акта. В главе 17 (ст. 92–95) Закона № 248-ФЗ впервые предпринята попытка регулирования исполнения административных актов применительно к исполнению решений контрольных (надзорных) органов¹. Из долгожданных новелл необходимо отметить право уполномоченного должностного лица отсрочить исполнение решения до одного года (ст. 93) в связи с наличием обстоятельств, вследствие которых исполнение решения невозможно в установленные сроки; право приостановить исполнение решения, возобновить ранее приостановленное исполнение решения (ч. 1 ст. 94); право уполномоченного должностного лица контрольного (надзорного) органа внести изменения в решение в сторону улучшения положения

¹ Об исполнении административных актов см.: *Васильева А.Ф.* Административные процедуры исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4 (34). С. 3–15.

контролируемого лица (ч. 2 ст. 92). В основе реализации всех перечисленных полномочий лежит административное усмотрение. Указанные нормы должны дать новый толчок по разработке доктрины административного усмотрения в российском административном праве.

Краткий анализ существующего в позитивном административном праве фрагментарного регулирования юридической силы административных актов позволяет говорить о наличии некоторой нормативной основы для формирования отечественной доктрины юридической силы административного акта как необходимого элемента модернизации административного права на основе принципа правового государства.

Библиографический список

1. Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
2. Васильева А.Ф. Административные процедуры исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4 (34).
3. Жданов А.А. О действительности правовых актов // Правоведение. 1964. № 1.
4. Залоило М.В. Фрагментация как современная тенденция развития правового пространства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1.
5. Квоста П. Значение и пределы законной силы административных актов в Австрии, или «удивительные последствия законной силы» // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотропик Медиа, 2018.
6. Кесслер В. Защита доверия в административном праве Германии и Таджикистана // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотропик Медиа, 2018.
7. Талапина Э.В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9.
8. Уманская В.П. Способы определения юридической силы правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 5.
9. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Глазунова Инесса Владимировна,
старший научный сотрудник
сектора административного права и
административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: ginesa@mail.ru

Соотношение задач и методов административного регулирования

Аннотация. В статье рассматривается соотношение задач отечественных административных реформ в разные периоды (советский и постсоветский, начала 2000-х гг.) с административно-правовыми методами регулирования, применяемыми для их достижения. Сделан вывод о том, что к числу непереносимых условий успешного осуществления административной реформы относится методически верный выбор инструментов (форм, методов, механизмов) ее реализации. Показано, что хорошим фундаментом для создания моделей качественных инструментов современной административной реформы является отечественный опыт проведения реформ государственного управления.

Ключевые слова: административная реформа; административно-правовое регулирование; государственные функции; форма и метод регулирования; делегирование полномочий; система органов власти; орган исполнительной власти; местное самоуправление.

Многочисленные поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., затронули все уровни «единой системы публичной власти».

Практическое претворение в жизнь конституционных новелл, касающихся системы исполнительной власти и осуществляемого ею государственного управления, неизбежно связывается с проведением новой административной реформы. Решающее значение для ее успеха приобретает разработка и использование наиболее продуктивных форм и методов административно-правового регулирования экономической деятельности. В то же время, как справедливо отмечается, проблема разработки и применения методов административно-правового регулирования общественных отношений, обеспечивающих эффективную связь между управляющими и управляемыми системами государства и общества, продолжает относиться к числу актуальных проблем теории административного

права в целом и административно-управленческого права, в частности¹.

В этой связи полагаем, что в поисках хорошего фундамента для разработки моделей инструментов государственного управления (форм, методов, механизмов) продуктивным будет обращение к опыту реформирования предыдущих периодов развития государства. Отечественная экономическая система пережила ряд крупных организационных реформ. В советский период они существенно изменили правовое положение предприятий и других хозяйственных организаций, при этом значение имели не столько название, система и компетенция тех или иных сменяющих друг друга управляющих органов государства, сколько презумпция безусловной необходимости государственного управления. Безусловный приоритет метода «власти — подчинения», конечно, тормозил развитие реальных производителей товаров, однако в кризисные периоды истории страны оказался единственно эффективным².

Хорошей основой для создания моделей качественных инструментов современной административной реформы является российский опыт проведения реформы в первом десятилетии XXI в.

В ходе административной реформы 2003–2010 гг., направленной на реализацию конституционных достижений 1993 г., направление развития было смещено в обратную сторону: *хозяйствующие субъекты* в условиях складывающейся рыночной экономики получали большую *самостоятельность*, сопряженную с большим риском финансовых, ресурсных, иных конкурентных потерь, утраты рынка сбыта и проч.

Административная реформа, на наш взгляд, представляет собой механизм государственного управления, цель применения которого состоит в совершенствовании деятельности исполнительной власти по реализации функций управления. При этом выбор направлений для административного реформирования в 2003–2010 гг. был осуществлен в привязке к функциям исполнительной власти. На достижение названной цели было направлено проведение таких мероприятий, как: структуризация системы федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), уточнение их функций и полномочий, с применением форм и методов регулирования, закрепленных в официальных документах по проведению реформирования.

¹ Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права // Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 82–92.

² Запольский С.В. Предприятие и реформы управления экономикой: уроки прошлого // Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 95–96.

Таким образом, трансформации в этот период подвергалась также сама *система государственного управления*: изменения касались (1) системы и структуры государственных органов исполнительной власти, их функций и полномочий, а также (2) форм и методов административно-правового регулирования в сфере экономической деятельности.

Достижение целей и задач административной реформы в первом десятилетии 2000 г. планировалось осуществить посредством применения не только метода «власти — подчинения», но и целой палитры административно-правовых методов. В научной литературе, предлагается, например, такой перечень методов регулирования: метод «власть — подчинение», метод равновесия, метод равноправия, ин-формационный метод, административно-процедурный метод¹. Каждый из этих методов, перечень которых не является исчерпывающим, представляет собой способ реализации управленческой воли государства *разными субъектами*, участвующими в функционировании механизма административно-правового регулирования управленческих отношений (т. е. как непосредственно государственными органами исполнительной власти, так и иными государственными и негосударственными структурами, в том числе коммерческими).

На первом этапе административной реформы (2003—2005 г.)² приоритетными направлениями стали укрепление государственной власти в стране, разграничение полномочий между различными элементами бюрократической сети благодаря *разделению функций*, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных услуг гражданам и юридическим лицам; исключения *дублирования этих функций* и полномочий разными федеральными органами исполнительной власти; *ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность* субъектов предпринимательства. В 2004 г. была создана модель структуры ФОИВ, актуальная и в настоящее время, в основу которой положен принцип разделения функций, в том числе федеральные министерства, службы и агентства³. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому

¹ Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права // Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 82–92.

² Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собр. законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

³ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (*структура утратила силу*) // СПС «Консультант Плюс».

регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора — на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства.

Вместе с тем, цель проведения реформы состояла не в сведении управленческих функций и полномочий в единый реестр, а в их *эффективном распределении*. Достижение этого результата потребовало проведения поэтапной работы по уточнению функций и полномочий действующих ФОИВ, установлению их фактического *дублирования* разными ФОИВ и принятию впоследствии *управленческих решений* по преобразованию элементов системы ФОИВ, включая подведомственные им организации. Не менее важными (а, возможно, более значимыми) стали принятые руководством государства решения о передаче некоторых функций и полномочий от ФОИВ иным структурам (как государственным, так и частным, в том числе коммерческим). *Делегирование* функций и полномочий происходило между государственным и корпоративным секторами, федеральным и региональным уровнями управления, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между конкретными звеньями системы ФОИВ по горизонтали.

Практика изъятия функций и полномочий у ФОИВ и передача их иным структурам (как государственным, так и частным, в том числе коммерческим) оказалась широкой, как по содержанию перераспределяемых функций, полномочий, так и по субъектному составу участников, а также правовым основаниям такой передачи.

Политико-экономический ориентир преобразований на втором этапе административной реформы в 2006–2010 гг. состоял в построении *эффективного государства*, сопровождался смещением акцента с решения проблем установления функций и полномочий, структуры ОИВ — на проблему повышения эффективности их деятельности.

В этот период реформы разрабатывались механизмы, которые вызвали значительные преобразования во взаимоотношениях органов государственной власти (федеральных и региональных) и органов местного самоуправления. Речь идет о двух правовых механизмах, в основе которых лежит делегирование полномочий: (1) делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и (2) перераспределение полномочий (передача отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации). Оценка результатов реализации этих механизмов колеблется от констатации тенденции к огосударствлению местного самоуправления, до оценки модели «деле

гирование+перераспределение» полномочий в качестве инструмента оптимального динамического регулирования территориального управления и самоуправления, исходя из конкретных реальных потребностей общества¹.

Таким образом, к настоящему времени получили правовое закрепление многочисленные инструменты современного государственного управления, внедряемые в России (в том числе, методы и механизмы делегирования и перераспределения государственных полномочий).

Осмысление отечественного опыта государственного управления в различные исторические периоды (целей, задач, методов, механизмов, субъектов реализации и др.), полученных в итоге преобразований его результатов, является солидной основой для разработки современных механизмов, форм и методов административно-правового регулирования государственного управления.

Библиографический список

1. Запольский С.В. Предприятие и реформы управления экономикой: уроки прошлого// Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 95–96.
2. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления// Lex Russica. 2018. № 12 (145).
3. Не барьер, а грань сопряжения: Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / В.В. Балытников, А.А. Горбылёв, Е.Н. Михайлов и др. М.: ИИУ МГОУ, 2019.
4. Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права// Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 82–92.

¹ Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex Russica. 2018. № 12 (145). С. 85; Не барьер, а грань сопряжения: Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / В.В. Балытников, А.А. Горбылёв, Е.Н. Михайлов и др. М.: ИИУ МГОУ, 2019. С. 11–13.

Давлетшина Ландыш Ханифовна,
старший юристконсульт правового направления
филиала ВИПК МВД России
(г. Набережные Челны)
e-mail: l260384@mail.ru

Перспективы развития поощрительного производства в органах внутренних дел

Аннотация. Статья посвящена теоретическим аспектам поощрительного производства и перспективам его развития в ОВД. В ходе исследования выявляются проблемы организационного характера в стадиях поощрительного производства, связанные с реализацией МВД России мотивационной функции поощрения, распространяющейся на весь личный состав. Автором проводится теоретико-правовой анализ административно-правового механизма поощрения в современных условиях. Рассматриваются авторские позиции недостатков, присущих стадиям поощрительного производства. Современные теории познания составили методологическую основу исследования. Основным вкладом автора статьи стало освещение эффективных методов развития перспектив поощрительного производства.

Ключевые слова: стадии поощрения; административно-правовой механизм; поощрительные нормы; институт поощрения; мотивация труда сотрудников; поощрительное производство.

Правовую основу поощрительного производства в ОВД составляет ряд нормативных актов, направленных на урегулирование вопросов применения и стимулирования профессиональных кадров. Автор полагает за основу взять Конституцию РФ, где указано, что «...каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то не было дискриминации...»¹, следом следует отметить 342-ФЗ², где перечислены применяемые к сотрудникам в ОВД меры поощрений. Следующим немаловажным звеном административно-правового

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.

² Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. Ч. I. Ст. 7020.

регулирования является 247—ФЗ¹, в ведение которого входят вопросы денежного довольствия, пенсионного обеспечения и иных социальных гарантий для сотрудников. Дисциплинарный устав ОВД² предусматривает порядок применения мер поощрения, а ведомственный приказ № 65³ раскрывает понятие гарантированного вознаграждения (в виде денежного довольствия), оплаты служебной деятельности зависящей от сложности, количества, качества и условий службы. Ключевым составляющим административно-правового механизма поощрения в ОВД является приказ 525⁴.

Стоит отметить и возросший интерес к вопросам поощрения со стороны ДГСК МВД России с изданием учебно-методического пособия в 2020 г. «Государственные награды и ведомственные знаки отличия в системе мер поощрения сотрудников, служащих и работников органов внутренних дел»⁵, который привел руководителей всех уровней к тому, чтобы применять в практической деятельности целый арсенал видов поощрений в достижении общей задачи — повышения правосознания, укрепления законности и дисциплины. Несомненно, важно поощрять сотрудников за разумную инициативу, усердие, проявленную отвагу и многолетнюю безупречную службу, представляя им возможность выбрать желаемый тип поведения, воздействуя на мотивационный фон.

В поощрительном производстве принято выделять следующие стадии: возбуждение производства о поощрении; представление к поощрению; рассмотрение представления о поощрении и принятие решения; исполнение принятого акта⁶.

¹ Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. 31.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30. Ч. I. Ст. 4595.

² Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201210160017> (дата обращения: 18.01.2021).

³ Приказ МВД России от 31.01.2013 № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 12.11.2018) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/70375922/> (дата обращения: 18.01.2021).

⁴ Приказ МВД РФ от 28.07.2020 № 525 «О некоторых вопросах поощрения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/74632278/> (дата обращения 19.01.2021).

⁵ Государственные награды и ведомственные знаки отличия в системе мер поощрений сотрудников, служащих и работников органов внутренних дел: учебно-методическое пособие / В.Л. Кубышко и др. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. 139 с.

⁶ Богданова В.А. В сборнике: Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации. М., 2019. С. 238.

Стоит отметить, что все стадии повторяют процедуры, установленные в административном законодательстве, последовательно сменяя друг друга по иерархии.

Возбуждение производства о поощрении: основным показательным фактором является основание (рапорт, ходатайство, выдающиеся заслуги, совершенный подвиг и т.п.).

Представление к поощрению: подготовка необходимых кадровых документов, согласование с непосредственными руководителями.

Рассмотрение представления о поощрении и принятие решения: изучение руководителями представленных материалов и принятие решения в оценивании заслуг поощряемого.

Исполнение принятого акта: издание приказа, в зависимости от вида поощрения (вручение наград, выплата денежных сумм, награждение ценным подарком).

Однако, по наблюдениям автора, первым трем стадиям присущи следующие характерные признаки, указывающие на субъективизм руководителей в вопросах поощрения и некачественную оценку соразмерности усилий поощряемых. К сожалению, на практике руководители игнорируют еще на стадии возбуждения производства о поощрении объективные основания для дальнейшего запуска цепи административно-правового механизма поощрения.

Во избежание дополнительной нагрузки на кадровые подразделения на стадии представления к поощрению материалы нередко откладываются «в дальний ящик» или вовсе игнорируются. При согласовании с непосредственными руководителями обязательно находятся две-три причины дожидаться следующего подходящего случая, но не здесь и не сейчас.

На стадии рассмотрения представления о поощрении и принятия решения, являющегося центральным звеном цепи, уместно обратить внимание на возникающие трудности в оценке заслуг поощряемого:

1. Наделив государственно-властными полномочиями лиц (руководителей) ОВД, имеющих право применять меры поощрения к личному составу, законодатель, с одной стороны, обеспечил их нормативными правовыми актами для выбора традиционных мер поощрения (почетная грамота, благодарность, награды, медали и т.п.), а при выборе поощрения материальными средствами (премии, разовые выплаты и т.п.), но, с другой стороны, не сформировал гибкий и эффективный механизм оценки поощряемых в измеряемых показателях.

2. Как правило, именно на данном этапе в связи с субъективным подходом к поощряемому руководители меняют «изначально предполагаемый вид поощрения» на более низкий из-за личных мотивов,

неприятны либо по настроению, прикрываясь делегированными им полномочиями. В результате происходит искаженное восприятие сотрудниками самого понятия «поощрения», часто возникают вопросы: «Что? Опять одним и тем же?», «А что он сделал?» и т. п.

Развивая тему данного исследования о перспективах развития поощрительного производства в ОВД, следует сделать соответствующие выводы:

1. Необходимо развить реформу поощрительного производства, функции поощрения не должны носить необновляемый характер. Здесь предполагается отметить, что законодатель регулярно обновляет приказы о поощрениях, однако само содержание остается традиционным, не расширяются способы и методы поощрений.

2. Создать новую единую автоматизированную систему отчетности и контроля поощрений. Применение новых кадровых автоматизированных технологий существенно снизит нагрузку на кадровые подразделения, исключая человеческие факторы (забывчивость, психологические свойства человека, медлительность и т.п.), проявляющиеся при взаимодействии с людьми.

3. Вышеизложенное подчеркивает необходимость руководителям ОВД обстоятельного рассмотрения представленных доводов, принятия необходимых мер, для целостного восприятия поощрительной практики с учетом реализации всех процедур без дискриминации личности сотрудников.

4. Усилить правомерную ориентированность поощрения для достижения общих задач Министерства внутренних дел РФ.

5. Ввести в ОВД механизм оценки выполнения задач в измеряемых показателях на законодательном уровне. Дополнительная проработка показателей внесет существенный вклад в оптимизацию и стабилизацию единых подходов ориентированных ценностей. Решит ряд существенных задач по оценке результативности деятельности служб и обоснованности рациональных решений с использованием ограниченных ресурсов бюджета.

Таким образом, для эффективной проработки вопросов поощрительного производства необходимо провести вышеперечисленные мероприятия для обеспечения единых целей правоохранительной системы.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от

30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020.

3. Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. 31.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. Ч. I. № 300. Ст. 4595.

4. Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации». // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201210160017> (дата обращения: 18.01.2021).

5. Приказ МВД России от 31.01.2013 № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 12.11.2018) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/70375922/> (дата обращения: 18.01.2021).

6. Приказ МВД РФ от 28.07.2020 № 525 «О некоторых вопросах поощрения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/74632278/> (дата обращения: 19.01.2021).

7. Государственные награды и ведомственные знаки отличия в системе мер поощрений сотрудников, служащих и работников органов внутренних дел: учебно-методическое пособие / В.Л. Кубышко и др. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. 139 с.

Занина Татьяна Митрофановна,
профессор кафедры административной деятельности
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук, профессор
e-mail: zanina.tatyana2020@mail.ru

Горбачевич Ольга Анатольевна,
адъюнкт
Воронежского института МВД России
e-mail: olyashebanova@yandex.ru

Об оценке эффективности профессионально-служебной деятельности государственных гражданских служащих

Аннотация. Статья посвящена вопросам оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих. Наибольший интерес вызывает кадровый мониторинг, который выражается в комплексной оценке профессионально-служебной деятельности должностных лиц. Также в статье рассмотрен зарубежный опыт оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих и даны конкретные предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

Ключевые слова: государственная гражданская служба; эффективность, результативность; оценка; государственные органы; аттестация кадровый мониторинг; ключевые показатели эффективности.

Быстро меняющиеся условия социально-экономического развития мира ставят перед руководством страны новые цели и задачи. Центральное место в государственном регулировании занимают государственные органы, посредством которых реализуются основные приоритетные направления государственной политики в той или иной сфере жизнедеятельности людей. Как известно, качество государственного регулирования во многом зависит от эффективного и результативного исполнения государственными гражданскими служащими своих должностных обязанностей.

В настоящее время идет увеличение штатной численности государственных гражданских служащих, в том числе и в государственных органах исполнительной власти «силового блока». В связи с этим назрела острая необходимость в современных технологиях и процедурах оценки

деятельности государственных гражданских служащих. Их использование позволит создать условия для эффективного управления кадровым составом государственной гражданской службы, в том числе и в государственных органах исполнительной власти «силового блока».

Наиболее распространенными способами оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих выступают такие кадровые процедуры как аттестация, квалификационный экзамен и кадровый мониторинг.

Процедура аттестации наибольшую популярность приобрела в связи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих в Российской Федерации». Отечественный и зарубежный опыт государственной службы определяют аттестацию как базовое средство оценки служащих, целью которой является установление соответствия лица замещаемой должности. Одним из неотъемлемых элементов прохождения государственной гражданской службы, применяемых в целях определения соответствия государственного гражданского служащего замещаемой должности, является аттестация.

Кадровый мониторинг является так называемым дополнением процедуры аттестации и квалификационного экзамена и выражается в комплексной оценке профессионально-служебной деятельности должностных лиц. Под комплексной оценкой следует понимать набор оценочных процедур, технологий и методов, позволяющих получить интегральную оценку профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, включая: оценку соответствия профессиональных качеств гражданского служащего модели профессиональных качеств; оценку соответствия уровня и направления подготовки (специальности) профессионального образования, стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажа (опыта) работы по специальности направлению подготовки, профессиональных знаний и навыков гражданского служащего квалификационным требованиям к должности гражданской службы; оценку соответствия эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего показателям эффективности и результативности, в том числе общественную оценку¹.

¹ Копылова Е.Н. Применение комплексной оценки деятельности государственных служащих при отборе в управленческую команду // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2017. № 1. С. 119–124.

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации предприняты попытки разработки рекомендаций по мониторингу и оценке эффективности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности (КПИ). По мнению ученых, ключевые показатели эффективности (КПИ) должны определять, прежде всего, вклад гражданского служащего в конечный результат; уровень денежного содержания и возможные материальные поощрения (стимулирование) связаны с достижением показателей эффективности, закрепленные в служебном договоре руководителя и специалиста¹.

Для того чтобы ключевые показатели эффективности (КПИ) отражали объективную оценку деятельности государственного гражданского служащего, периодически следует осуществлять такие мероприятия, как реорганизация структурных подразделений, вносить изменения в должностные регламенты, повышать квалификацию государственных гражданских служащих, сменять руководство государственного органа.

Целями комплексной оценки, с точки зрения государственного органа, в котором проходит службу государственный гражданский служащий, являются: повышение качества исполнения государственными гражданскими служащими своих должностных обязанностей за счет повышения мотивации; продвижение сотрудников с высоким уровнем по «карьерной лестнице»; объективный контроль исполнения должностных обязанностей, выявление сильных и слабых сторон; прозрачность расчета премирования сотрудников.

В 2013 г. в Министерство образования и науки Российской Федерации, в Федеральную налоговую службу и в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии был внедрен пилотный проект комплексной оценки государственных гражданских служащих, разработанный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Однако отсутствие единого подхода к комплексной оценке деятельности должностных лиц государственных органов не принесло ожидаемых результатов. В первую очередь это связано со спецификой выполняемых задач того или иного государственного органа, а также трудоемкостью внедрения данной методики.

Система комплексной оценки эффективности государственных служащих применяется в большинстве развитых стран мира.

Так, например, в Великобритании мониторинг ключевых показателей эффективности осуществляется специализированным

¹ Борщевский Г.А. Государственная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2019. С. 255.

административным органом — отделом по обеспечению эффективности. Оценка эффективности осуществляется по таким базовым критериям как: знания и навыки, сфера ответственности гражданского служащего, критерии эффективности и их целевые значения, полугодовой отчет, достижение цели, индивидуальный план развития с критериями оценки¹.

В Новой Зеландии система измерений и оценки эффективности деятельности должностных лиц была создана на основе полученных в ходе календарного года результатов своей работы. Служащие отчитываются о показателях эффективности, закрепленных в контрактах для реализации конкретных пунктов повестки дня нынешнего политического руководства².

Во Франции для оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих создаются независимые комиссии, которые ежегодно оценивают работу каждого гражданского служащего. Основными критериями оценки выступают такие показатели, как уровень профессионализма, организованность, скорость выполнения поставленных задач, стремление к профессиональному развитию. Полученные данные позволяют оценить профессиональные возможности каждого государственного служащего, его гибкость в нестандартных ситуациях, а также его способность к принятию самостоятельных решений.

Рассматривая зарубежный опыт оценки эффективности государственных гражданских служащих, нельзя не затронуть опыт Нидерландов в данной сфере, так как методика оценки деятельности государственных служащих была там разработана еще в конце 1990-х гг. Основной принцип оценки заключается в получении лучших результатов при меньших затратах. Кроме того, введенная система гарантирует полную прозрачность: информация о результатах оценки государственных служащих публикуется каждый год в средствах массовой информации.

Таким образом, рассмотрев зарубежный опыт, можно сделать вывод о том, что практически во всех странах система оценки эффективности состоит из элементов системы поощрения, основанной на

¹ *Ketelaar A.* Performance-based arrangements for senior civil servants OECD and other country experiences // OECD working papers on public governance. 2007. № 5. URL: <https://www.oecd.org/gov/38990099.pdf> (дата обращения: 25.09.2020).

² *Веттнев А.М., Волоцук П.В.* Система оценки эффективности государственных гражданских служащих: анализ Российской и зарубежной практики // Вестник ПАГС. 2016. № 6 (57). С. 103–110.

результатах работы. Яркий пример успешного внедрения такой модели — использование Перечня показателей научно-исследовательской деятельности кафедр и сотрудников в Воронежском институте (Приложение № 1 к Положению о мониторинге научной деятельности кафедр Воронежского института, утвержденное Приказом начальника института от 30 апреля 2019 года № 479), когда по итогам календарного года сотрудники, показавшие наилучшие результаты, премируются. Причем данные показатели используются при проведении очередной и внеплановой аттестации.

На наш взгляд, целесообразно принятие (в дополнение к предложенным изменениям Федерального закона № 79-ФЗ) отдельного Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях, показателях и системе субъектов осуществления непрерывного мониторинга эффективности и законности служебной деятельности государственных гражданских служащих в государственных органах исполнительной власти «силового блока»» по аналогии действующего в настоящее время Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

В связи с этим, на базе ФГИС «ЕИСУ КС» необходимо создание и адаптация дополнительного модуля, в котором должны быть отражены данные об эффективности работы государственных гражданских служащих в рамках реализации предложенного нами Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях, показателях и системе субъектов осуществления непрерывного мониторинга эффективности и законности служебной деятельности государственных гражданских служащих в государственных органах исполнительной власти «силового блока»» путем введения в Раздел «Обеспечивающие подсистемы» нового элемента — «Подсистема мониторинга законности и эффективности гражданской службы».

На наш взгляд, после успешного внедрения единого метода оценки государственных гражданских служащих и «ключевых показателей эффективности» (КПИ), основываясь на положительном опыте Великобритании, функции оценки эффективности государственных служащих необходимо передать специальному административному органу, связанному с управлением государственной службой Российской Федерации. Также при оценке эффективности деятельности гражданских служащих необходимо учитывать специфические особенности конкретного органа государственной власти. Таким образом, точное понимание служащими задач и целей, а также выработка органом власти внутренних «ключевых показателей эффективности» позволит

мотивировать служащих достигать высоких результатов в профессионально-служебной деятельности.

Библиографический список

1. Борщевский Г.А. Государственная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2019.

2. Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // Управленческое консультирование. 2016. № 4 (88). С. 4–26.

3. Ветитнев А.М., Волощук П.В. Система оценки эффективности государственных гражданских служащих: анализ Российской и зарубежной практики // Вестник ПАГС. 2016. № 6 (57). С. 103–110.

4. Знаменский Д.Ю., Гладких В.И., Минасян С.П. Управление эффективностью на государственной службе: научно-методическое пособие. М.: Государственный университет управления, 2011.

5. Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих / Модернизация экономики и государство, отв. ред. Е.Г. Ясин, Кн.1. М.: Изд. Дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 316–324.

6. Ketelaar A. Performance-based arrangements for senior civil servants OECD and other country experiences // OECD working papers on public governance. 2007. № 5. URL: <https://www.oecd.org/gov/38990099.pdf> (дата обращения: 25.02.2021).

7. Performance management program. Deputy ministers, associate deputy ministers and individuals paid in the GX salary range / Senior personnel secretariat and privy council office Canada, 2018. URL: http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide_e.htm (дата обращения: 25.02.2021).

Ивакин Виктор Иванович,
доцент кафедры административного права, экологического
права, информационного права Юридического института
Российского университета транспорта,
кандидат юридических наук
e-mail: list.internet@yandex.ru

Третья кодификация законодательства об административных правонарушениях и охрана окружающей природной среды

Аннотация. В данной работе получило отражение роль кодификации федеральных актов об административных правонарушениях, устанавливающих соответствующие санкции, в том числе, в сфере охраны окружающей среды, на законодательство в рассматриваемом секторе отношений субъектов Российской Федерации. Показано, что обозначенные нормы регионов постоянно совершенствуются, в них вносятся, как и на федеральном уровне, изменения и дополнения. В то же время, отдельные виды региональных отношений остаются неурегулированными.

Ключевые слова: КоАП РФ; законы субъектов Федерации об административной ответственности; окружающая среда; природопользование; изменения; дополнения; пробелы.

В настоящее время наша страна находится в преддверии принятия нового Кодекса об административных правонарушениях. Определенное место там займут и нормы об ответственности в области экологии. Это, как известно, будет уже третья кодификация основного закона государства в области применения санкций, связанных с административной ответственностью. Определенную роль в формировании подхода к обозначенным документам, исходя из ретроспективы, сыграл и проф. Б.М. Лазарев. Так, если даже навскидку зайти на сайт одной из библиотек, в частности, издательства «Спарк», то можно увидеть, что среди работ ученого есть и те, которые посвящены непосредственно административной ответственности. Среди них исследование, связанное с основаниями указанной ответственности, изданное в 1984 г., как раз в момент принятия и начала действия первого кодифицированного акта в данной сфере — КоАП РСФСР, то есть, как говорят, по «горячим следам». Напечатан этот, без преувеличения, фундаментальный труд в № 7 журнала «Социалистическая законность». В то же время, напомним, что данный вышеназванный правовой источник, как

сказали бы сегодня, федерального значения, был утвержден высшим органом представительной власти, каким являлся тогда Верховный Совет, 20 июня вышеобозначенного года. Но сейчас авторам проекта Кодекса действовать и проще, и сложнее. Тем не менее, вопрос с экологическими административными правонарушениями непрост, поскольку он затронет аналогичное законодательство субъектов Федерации, после чего, возможно, что уже не отдельные субъекты примут кодексы, вроде тех, что сейчас, действуют, например, в Москве, Волгограде, Башкирии, Томской области и ряде иных некоторых регионах, но и их подавляющее большинство. Это могут быть та же Самарская область, Оренбургская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, и в них, в этих кодифицированных источниках, будут нормы об административных правонарушениях в области охраны природной среды. То есть одновременно, в частности, на территории той же Тюменской области, могут действовать три совершенно разных Кодекса. А именно КоАП Тюменской области, который и сейчас работает, КоАП ЯНАО и КоАП НАО. Или же три соответствующих, но разных закона об административных правонарушениях. Либо в этой части, необходимо несколько скорректировать права названных двух автономных округов, входящих в Тюменскую область. Однако, по Конституции РФ, все субъекты равны. И если первый вышеназванный кодифицированный источник, принятый в советское время, действовал 16 лет, второй, то есть нынешний, принятый в 2001 г., действует практически 20 лет, то сколько будет функционировать третий кодекс, сейчас сказать сложно. Естественно, определенные подвижки в законодательстве об административных правонарушениях в области экологии имеются. Это если говорить про почти сорокалетний период действия названных документов. Так, в первом кодексе, т. е. КоАП РСФСР, вообще не было выделено главы, устанавливающей санкции за рассматриваемые правонарушения. В ныне действующем законе 2002 г., имеется уже целая глава, а именно глава 8, устанавливающая санкции за указанные деяния. Причем, как и за многие другие, если вообще не за все, правонарушения, наблюдался постоянный рост числа составов таких деяний, названных в указанной главе (например, если в момент подписания акта их было порядка 40, то сейчас число составов правонарушений выросло более чем на пару десятков). Это четко показывает нумерация статей. Так, в первоначальном варианте глава начиналась со ст. 8.1 и заканчивалась ст. 8.40, то сейчас она уже заканчивается ст. 8.47. При этом внутри имеются еще такие расширенные статьи, как, например, 8.2., с подразделом 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3 и др.; 8.5 с пунктами 8.5.1, 8.5.2.; 8.12, с

подразделом 8.12.1, и т. д.; 8.32 с пунктами 8.32.1, 8.32.2, 8.32.3, то есть, по сути, действуют еще более чем с десятков, даже более, видимо, двух десятков статей под прикрытием других, так сказать основных, близких к указанным нормам. И, конечно, будут постоянно нуждаться в изменении соответствующие законодательные акты субъектов РФ, к чему имеются также определенные тенденции. Так, если взять соответствующий акт, например, Ямало-Ненецкого автономного округа, то из последнего видно, что закон об административных правонарушениях был принят в этом субъекте Федерации 16 декабря 2004 г. под № 81-ЗАО. В него на протяжении действия, по нашим подсчетам, вносилось также множество изменений, а именно шестьдесят пять. Первое изменение было внесено спустя полтора года, 2 июня 2006 г. после вступления в силу документа. Последнее изменение было внесено в этот закон 22 декабря 2020 г. В 2021 г. изменения, например, на число 22 февраля, пока не вносились. Если посчитать, то в среднем за каждые двенадцать месяцев в этот законодательный акт вносилось не менее четырех изменений, иногда больше, иногда меньше. Так, в частности, в 2011, 2019 гг. было внесено более всего изменений — по восемь, а, например, в 2020 г. было внесено пять изменений. То есть, по сути, документ почти ежемесячно, если не сказать еженедельно или даже ежедневно, находится в поле зрения законодателей этого субъекта Федерации. С одной стороны, это конечно, хорошо, и имеет положительные стороны. А с другой — есть и отрицательные стороны. В то же время, в этом законе, с аббревиатурой ЗАО, нет отдельной главы, устанавливающей санкции за правонарушения в области природопользования. Более того, очень мало практических статей, регулирующих отношения в данной сфере. Однако, как представляется, они необходимы. Край огромный, занимает площадь в полтора раза больше, чем территория Франции. При этом, как можно заметить, своего КоАП в этом регионе нет, хотя есть вышеобозначенный закон, который, представляется, весьма и весьма урезанным. В то же время, как уже было отмечено, в нем прописаны нормы, устанавливающие санкции за экологические административные правонарушения. Например, ст. 5.6 названного акта ЯНАО предусматривает санкции за нарушения ограничений при пребывании в лесу, которые установлены соответствующим властными субъектами. Такими структурами являются, как органы государственной власти этого края, так и органы местного самоуправления того или иного муниципального образования. В качестве санкций на граждан установлены предупреждение и административный штраф. В этом источнике также имеется ст. 6.1, где прописаны наказания за нарушение правил землепользования, а

также застройки территорий муниципальных окружных образований. В определенной мере данная норма также может охватывать и экологические отношения, поскольку земля является важнейшим природным ресурсом. Но есть один парадоксальный момент в анализируемом источнике. Так, в ЯНАО, как и во всех других субъектах РФ, принята Красная книга этого административно-территориального образования. Данный документ утвержден постановлением высшего исполнительного органа указанного субъекта РФ, а именно Правительства ЯНАО, 11 мая 2018 г. В неё внесены, например, такие рыбы, как таймень, муксун, сибирский осетр, из птиц — кречет, сапсан, малый или тундряной лебедь, из отряда млекопитающих — белый медведь, атлантический морж, белуха, северный олень и другие особи. Но вызывает недоумение следующий аспект. Дело в том, что в выше цитируемом законе об административных правонарушениях ЯНАО нет соответствующей нормы, устанавливающей санкции за уничтожение этих редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, занесенных в Красную книгу данного субъекта Федерации. В то же время, заметим, что такая ответственность имеется практически во всех аналогичных законах других субъектов РФ. Но почему-то в том же ямальском акте она отсутствует. Это, конечно, нонсенс, нюанс, который необходимо исправить в действующем уже почти около двадцати лет источнике. Вот примерная формулировка проектируемой статьи: уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов флоры и фауны, занесенных в Красную книгу ЯНАО влечет наложение...». Такую диспозицию можно поместить в ч. 1 нормы, в ч. 2 записать: «А равно действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания указанных видов фауны или к гибели указанных видов флоры, если такие действия не содержат уголовно-наказуемых деяний либо ответственность за соответствующие действия не установлена КоАП РФ», а за названные деяния установить наказание в виде административного штрафа. В то же время интересным в данном законе ЯНАО представляется то, что в качестве смягчающего обстоятельства, кроме отсылочной ст. 4.2 КоАП РФ, назван, например, возраст. Это совершение правонарушения, в том числе, в области охраны природной среды, лицом, достигшим 70 лет и более. Так говорит ст. 1.4 цитируемого источника региона. Представляется, что в данном случае это весьма неплохой шаг окружных законодателей, мера, которую можно порекомендовать к распространению и в других субъектах РФ, первоначально, может быть, в качестве эксперимента, хотя бы в тех из них, или на тех территориях, которые относятся к районам Крайнего Севера. В названной норме

данного административного закона округа имеются и другие смягчающие обстоятельства, например, если лицо совершило правонарушение, включая и экологическое, установленное источником, впервые, или когда у экоправонарушителя на иждивении имеются дети, являющиеся инвалидами. В проекте КоАП РФ таких смягчающих обстоятельств конкретно не указано. В связи с этим, как представляется, третья кодификация законодательства страны, связанная с административными правонарушениями, затрагивающими и экологические отношения, весьма необходима.

Библиографический список

1. Лазарев Б.И. Основания административной ответственности // СССР — Франция: социологический и международно-правовой аспекты сравнительного правоведения. М.: ИГиП АН СССР, 1987. С. 155–160.
2. Лазарев Б.И. Основания административной ответственности// Социалистическая законность. 1987. № 7. С. 10–12.

Кашкина Екатерина Валерьевна,
доцент кафедры подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
и подразделений по вопросам миграции
Всероссийского института повышения
квалификации сотрудников
Министерства внутренних дел
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: 000049@bk.ru

Правовая регламентация допустимости расширения перечня субъектов осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Аннотация. С позиции усовершенствования правовых норм, регламентирующих механизм реализации административного надзора, возрастает необходимость проработки вопроса увеличения количества субъектов, осуществляющих профилактическую работу с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с целью сохранения непрерывности процесса социализации лица, оказания ему помощи в устранении причин и условий, способствующих совершению противоправных действий, а также расширения компетенции данных субъектов.

Ключевые слова: административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; уголовно-исполнительная система; органы внутренних дел; профилактика.

В научной среде вопрос административного надзора, как самостоятельной функции органов исполнительной власти, не является новым. Несмотря на достаточную научную проработку исследуемого вопроса, на сегодняшний день данная тема является не менее актуальной, а даже наоборот, злободневной, в свете принятого 6 апреля 2014 года Федерального закона №-64 ФЗ «Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — Федеральный закон № 64).

В своих трудах, как молодые ученые, так и признанные мэтры отечественной науки не раз обсуждали вопрос о необходимости пересмотра Федерального закона № 64, начиная от отраслевой принадлежности до расширения субъектов административного надзора и их административно-правового статуса.

На момент возрождения института его признавали межотраслевым (смежным), включающим в себя нормы разных отраслей права¹. После внесения ряда изменений в федеральное законодательство, в том числе принятия в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, считается, что рассматриваемый институт полностью перешел в плоскость административных правоотношений. Это мнение ошибочное. По совокупности признаков, составляющих предмет регулирования изучаемого института, он остается межотраслевым (смежным).

Одним из оснований для установления административного надзора, исходя из Федерального закона № 64, является признание лица в период отбывания наказания в местах лишения свободы злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, что регулируется нормами уголовно-исполнительного законодательства. В свою очередь, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в статье 173.1 предусматривает установление административного надзора в отношении лиц, указанных в ст. 3 Федерального закона № 64. При этом федеральное законодательство, обеспечивающее правовую регламентацию изучаемого института, затрагивающее различные отрасли права, наделяет четыре субъекта (исправительное учреждение, органы внутренних дел, гражданина, прокурора) правом подачи административного искового заявления в суд.

Следующим обстоятельством, подтверждающим межотраслевую принадлежность, является наличие у лица, освобождаемого из мест лишения свободы, непогашенной или неснятой судимости, представляющей собой уголовно-правовой критерий. Привязка установления административного надзора в отношении лиц к факту их освобождения из мест лишения свободы и наличия судимости разъясняется Определением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 885-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фонда Василия Джозефа на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Указанное Определение также дает пояснение, что административный надзор относится к мерам предупреждения преступлений и других правонарушений, оказания на лицо индивидуального профилактического воздействия, следовательно, на данную сферу отношений распространяется действие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об

¹ *Кашкина Е.В.* Административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // *Полицейская деятельность.* 2011. № 5. С. 29.

основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 182).

Следовательно, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, лежит в различных отраслевых плоскостях, несмотря на то, что механизм его осуществления регулируется нормами административного и административно-процессуального права, а санкции за несоблюдение установленных административных ограничений и невыполнение обязанностей носят административный и уголовный характер. Целью работы не является определить отраслевую принадлежность, но показать нормативную регламентацию, исходя из которой можно определить обязанности тех или иных государственных органов, задействованных в работе с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в рамках осуществления административного надзора именно как меры предупредительной.

Государственные органы ст. 5 Федерального закона № 182 определены как субъекты профилактики, которые в пределах своей компетенции осуществляют профилактическую работу, в том числе в такой форме профилактического воздействия, как профилактический учет. Законодатель в ч. 2 ст. 17 Федерального закона № 182 дает пояснение, какие конкретно государственные органы исполнительной власти его осуществляют. Наряду с органами внутренних дел, являющимися основным и единственным субъектом административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, согласно Федеральному закону № 64, Федеральный закон № 182 признает субъектом и органы уголовно-исполнительной системы, которые до 2016 г. в сфере профилактики руководствовались ведомственными нормативными актами, регулирующими правонарушения со стороны лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы¹.

Несмотря на принятие ряда нормативных документов и осуществление взаимодействия с органами внутренних дел по различным направлениям в сфере профилактики правонарушений, органы уголовно-исполнительной системы остаются обособленными и направлены на одну категорию лиц — осужденные².

¹ Приказ Министерства юстиции РФ от 20 мая 2013 г. № 72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы» // СПС «Консультант Плюс».

² *Гирько С.И.* Правовая регламентация профилактической деятельности в уголовно-исполнительной системе и ее актуальность в формате Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Государство и право: теория и практика. 2018. № 3 (12) октябрь. С. 24–34.

Уголовно-исполнительная система, как динамично развивающаяся структура, имеет задачу по интеграции и социализации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и (или) относящихся к социально уязвимым группам населения. Соответственно, в местах лишения свободы предусмотрено проведение социальной и психологической работы в целях адаптации в обществе освободившихся осужденных¹. Подобное достигается путем проведения мероприятий по получению осужденными образования, освоению трудовых навыков и привлечению их к труду. Следовательно, в целях реализации уголовно-исполнительной политики, администрация уголовно-исправительного учреждения должна создать предпосылки для успешной адаптации в обществе лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы. Анализируя цели, задачи, направления деятельности уголовно-исполнительной системы, определяемые Концепцией федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)», реализуемые меры подпадают под определение понятий «социальная адаптация», «ресоциализация», однако не относимых Федеральным законом № 182 к формам профилактического воздействия со стороны правоохранительных органов.

Рассмотрение административного надзора через призму правоохранительной функции государства² не позволяет в должной мере осуществить административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Это касается устранения факторов, отрицательно влияющих на поведение профилактируемых лиц. Исходя из вышесказанного, для успешной интеграции в обществе лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, необходимо, во-первых, наличие у них определенной квалификации и навыков для дальнейшего трудоустройства, восстановление социальных связей (для выхода из трудной жизненной ситуации), во-вторых, оказание им, как в местах лишения свободы, так и по месту жительства (пребывания, фактического нахождения) медицинского обслуживания, так как нередко

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 2808-р «Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» // СПС «Консультант Плюс».

² Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Моск. ун-т МВД РФ. 2010 // disserCat — электронная библиотека диссертаций работаем для вас с 2009 года. URL: <https://www.dissercat.com/content/administrativnyi-nadzor-organov-ispolnitelnoi-vlasti> (дата обращения: 14.01.2021).

рассматриваемая категория лиц имеет социально значимые заболевания и заболевания, представляющие опасность для окружающих¹.

Аккумулируя вышесказанное, следует, что восстановление социальных связей, дальнейшей социальной адаптацией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с целью предотвращения дальнейших противоправных действий, является прерогативой органов социальной защиты населения, частично — органов уголовно-исполнительной системы, а оказание медицинских услуг, соответственно, — прерогативой органов здравоохранения.

Все вышеперечисленные органы и должностные лица, как субъекты профилактики предусмотрены Федеральным законом № 182, однако, повторимся, основным и единственным субъектом, осуществляющим административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, Федеральный закон № 64 определил органы внутренних дел. Исходя из компетенций, установленных Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Федеральный закон № 3), сотрудники органов внутренних дел не наделены правом реализации ряда полномочий, отнесенных к компетенции иных государственных органов и должностных лиц, также федеральное законодательство не предусматривает дублирование функций, что противоречило бы принципу законности. В то же время те обязанности, которыми обладают сотрудники, недостаточны, а в некоторых случаях противоречат Конституции Российской Федерации и не соответствуют смыслу ни Федерального закона № 3, ни Федерального закона № 64. Например, участковый уполномоченный полиции посещает поднадзорных лиц по месту жительства (пребывания) в определенное время суток, в течение которого этим лицам запрещено пребывание вне указанных помещений, что может нарушить право третьих лиц, гарантированное Конституцией Российской Федерации, а именно право неприкосновенности жилища².

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, — это поэтапный, непрерывный процесс с долговременной целью. Данный процесс должен начинаться с момента нахождения в местах лишения свободы (его можно рассматривать

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СПС «Консультант Плюс».

² *Кашкина Е.В., Реньев А.Г.* Проблемы осуществления сотрудниками полиции контроля за соблюдением отдельных ограничений лицами, состоящими под административным надзором // Вестник ВИПК МВД России. 2016. № 3 (39). С. 9.

как предварительный этап) и прекращаться в момент снятия или погашения судимости у поднадзорного лица (заключительный этап). Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, — это процесс, в котором задействован не один субъект профилактики, а совокупность звеньев одной цепи, каждая из которых наделена конкретными полномочиями, во взаимодействии которых обеспечивается поэтапность и непрерывность осуществления процесса.

В свое время вопросам правового статуса субъектов административного надзора, их признакам и деятельности посвятили свои работы С.М. Зырянов, А.В. Мартынов, и было справедливо отмечено, что закрепление полномочий должностных лиц, осуществляющих административный надзор, являющихся представителями власти, необходимо отражать в положении или регламенте о соответствующем государственном органе исполнительной власти¹. Тем не менее, необходимо учитывать специфику исследуемого института и рассмотреть возможность наделения иных субъектов профилактики правомочиями в правоохранительной сфере, так как ряд выше обозначенных особенностей поднадзорного лица, работа над которыми является обязанностью этих субъектов профилактики, в дальнейшем могут спровоцировать противоправные действия, влияющие на интересы государства и общества в целом.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 6 апреля 2014 г. № 64-ФЗ «Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.02.2021).
2. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.02.2021).
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». (дата обращения: 26.02.2021).
4. Определение Конституционного суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 885-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фонда Василия Джозефа на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3 Федерального закона «Об административном

¹ Мартынов А.В. Особенности административно-правового статуса должностных лиц, осуществляющих административный надзор // Аграрное и земельное право. 2010. № 11 (71). С. 82.

надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2021).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.02.2021).

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 2808-р «Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.02.2021).

7. Приказ Министерства юстиции РФ от 20 мая 2013 г. № 72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2021).

8. Гирько С.И. Правовая регламентация профилактической деятельности в уголовно-исполнительной системе и ее актуальность в формате Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Государство и право: теория и практика. 2018. № 3 (12).

9. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Моск. ун-т МВД РФ. 2010 // disserCat — электронная библиотека диссертаций-работаем для вас с 2009 года. URL: <https://www.dissercat.com/content/administrativnyi-nadzor-organov-ispolnitelnoi-vlasti> (дата обращения: 14.01.2021).

10. Кашкина Е.В. Административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Полицейская деятельность. 2011. № 5.

11. Кашкина Е.В., Репьев А.Г. Проблемы осуществления сотрудниками полиции контроля за соблюдением отдельных ограничений лицами, состоящими под административным надзором // Вестник ВИПК МВД России. 2016. № 3 (39).

12. Мартынов А.В. Особенности административно-правового статуса должностных лиц, осуществляющих административный надзор // Аграрное и земельное право. 2010. № 11 (71).

Ландерсон Наталья Викторовна,
доцент кафедры административного права и процесса
имени Н.Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: nvt888@mail.ru

О многообразии административно-публичных органов и административно-публичных организаций в современной России

Аннотация. С учетом положений Конституции РФ о единой системе публичной власти и публичных органах, а также массива норм ныне действующего законодательства Российской Федерации, регулирующих правовой статус органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также множества организаций, имеющих статус государственного или иного органа либо наделенных отдельными государственными полномочиями в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, возникает необходимость вести речь о важности детального изучения правового положения данных субъектов в современной системе административных правоотношений. В статье выстроена система административно-публичных органов и организаций, функционирующих в современной России, обозначены некоторые вопросы дискуссионного характера, которые требуют более пристального внимания со стороны ученых и законодателя, в том числе поднят вопрос о необходимости законодательного урегулирования таких дефиниций, как «иной государственный орган», «публичная администрация», «административно-публичный орган», «административно-публичная организация», «административно-публичная функция», «административно-распорядительная деятельность государства», «административно-охранительная деятельность государства».

Ключевые слова: государственные компании; государственные корпорации; публично-правовые компании; единая система публичной власти; административно-публичные органы; административно-публичные организации; единая система административно-публичных субъектов; публичная администрация.

Анализ норм Конституции РФ и текущего современного законодательства Российской Федерации позволяет вести речь о том, что, наряду с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, властвующими субъектами административных правоотношений выступают организации, имеющие статус государственного или иного органа, осуществляющего административно-публичные

функции¹, а также организации, наделяемые отдельными государственными полномочиями по осуществлению административно-публичных функций². В данном контексте административно-публичная функция понимается как обособляемый в административном законодательстве Российской Федерации самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению исполнения частными лицами норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ различной отраслевой принадлежности (в т. ч. норм конституционного права, административного права, финансового права, экологического права и других отраслей) в целях достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов.

В качестве примера организаций, осуществляющих административно-публичные функции, можно назвать: Центральный Банк РФ (Банк России); Счетную палату РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, административные комиссии; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; государственные корпорации и публично-правовые компании, имеющие статус контрольного (надзорного) органа³; органы записи актов гражданского состояния (ЗАГС); Пенсионный Фонд РФ (ПФР), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФССР); Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФФОМСР); территориальные Фонды обязательного медицинского страхования субъекта РФ (ТФОМС субъекта РФ), Центральную избирательную комиссию РФ, многофункциональные центры (МФЦ) и др.

Специфика правового статуса данных субъектов позволяет вести речь о том, что они являются субъектами административных

¹ Например, Банк России, Счетная палата РФ, органы прокуратуры, органы ЗАГС, Центральная избирательная комиссия РФ и др. (см.: ст. 75, ст. 101, ст. 129 Конституции РФ, Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» от 15.11.1997 № 143-ФЗ и др. // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 08.02.2021).

² Например, некоторые виды государственных компаний, государственных корпораций, публично-правовых компаний (см.: ст. 7.1, ст. 7.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др. // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 08.02.2021).

³ Например, к их числу можно отнести: 1) государственные корпорации: «Росатом» и «Роскосмос», 2) публично-правовые компании «Военно-строительная компания», «Единый заказчик в сфере строительства», «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства».

правоотношений, которые реализуют различный объем административно-распорядительных и административно-охранительных полномочий от имени государства (например, от имени государства органы ЗАГС осуществляют государственную регистрацию актов гражданского состояния в качестве государственной услуги¹, государственная корпорация «Росатом» выдает разрешения на строительство объектов капитального строительства и разрешений на ввод их в эксплуатацию, а также осуществляет государственный строительный надзор при строительстве и реконструкции объектов федеральных ядерных организаций² и др.).

В специальной юридической литературе данная категория субъектов административных правоотношений представлена учеными-административистами (А.И. Стахов, П.И. Кононов и др.)³ с учетом положений ст. ст. 10, 18, 118, 132 Конституции РФ⁴ и норм ныне действующего законодательства Российской Федерации называется иными административно-публичными органами и административно-публичными организациями,

¹ См.: Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16758/ (дата обращения: 08.02.2021); Приказ Минюста России от 28.12.2018 № 307 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_315755/ (дата обращения: 08.02.2021).

² Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СПС «Консультант Плюс». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72969/ (дата обращения: 08.02.2021).

³ См.: *Стахов А.И.* Административное право России: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2020. 677 с.; *Он же.* Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация // Сибирское юридическое обозрение. 2013. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-ohranitelnye-mery-primenyuemye-publichnoy-administratsiyev-rossii-ponyatie-i-klassifikatsiya/viewer> (дата обращения: 08.02.2021); *Стахов А.И., Зюзин В.А., Фомина М.С.* Административное право: Учебное пособие. М.: РГУП, 2019. 136 с.; *Кононов П.И.* К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного университета, 2007. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-i-vidah-administrativnyh-organov/viewer> (дата обращения: 08.02.2021).

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 08.02.2021).

которые, наряду с публичной администрацией (органами исполнительной власти и органами местного самоуправления), реализуют административно-публичные функции в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства. О специфике функциональных полномочий публичной администрации раскрыто в научных трудах Д.Н. Бахраха¹, в том числе актуальные вопросы о новой концепции публичной администрации в современных условиях изложено в научных трудах А.Б. Зеленцова и О.А. Ястребова². Каждый из авторов научных трудов поднимает целый пласт важных и значимых для современного административного Российской Федерации вопросов, которые носят не только теоретический, но и практический характер, что порождает здоровую дискуссию и свидетельствует об актуальности обозначенных проблемных аспектах.

Разделяя результат научно-обоснованной классификации иных субъектов административных правоотношений А.И. Стахова и П.И. Кононова, предлагаем обозначить два вида: а) субъекты административных правоотношений, наделенные статусом органа и реализующие административно-распорядительные и административно-охранительные полномочия в деятельности государства (административно-публичные органы³); б) субъекты-организации административных правоотношений, не имеющие статуса органа, но также реализующие административно-распорядительные и административно-охранительные полномочия в деятельности государства (административно-публичные организации) и рассмотрим немного подробнее некоторые особенности их правового статуса с учетом норм ныне действующего законодательства Российской Федерации.

Изучая и анализируя особенности правового статуса данных субъектов, можно вести речь о том, что для административно-публичных органов и административно-публичных организаций характерно наличие следующих специфических особенностей и признаков.

¹ См., напр.: *Бахрах Д.Н.* Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. №7. С. 68–78.

² *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. // Киберленинка.ру. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-publichnoy-administratsii-iv-sovremennom-administrativnom-pravovom-issledovanii/viewer> (дата обращения: 08.02.2021).

³ В данном случае важно отметить, что организации могут обладать статусом, как государственного органа (например, Центральная избирательная комиссия РФ), так и иного публичного органа, выполняющего государственные функции, отличия между дефинициями которых законодательно не определены.

Во-первых, они могут быть созданы, реорганизованы и ликвидированы на основании норм административного и иного публичного законодательства не только органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, но и органами законодательной (представительной) власти, органами судебной власти, Президентом РФ, Правительством РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ, главой местной администрации в порядке, установленном соответствующим законом и, как правило, являются подотчетными или подчиненными учредителям.

Во-вторых, их можно классифицировать по территориальному признаку, как создаваемые и реализующие свою государственно-властную деятельность на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, а также на муниципальном уровне.

В-третьих, подлежат государственной регистрации и включению в Единый государственный реестр юридических лиц, который ведет ФНС России¹.

В-четвертых, они могут быть организованы по принципу единоначалия с одновременным функционированием внутри структуры коллегиальных органов управления и органов контроля или являться непосредственно самостоятельными коллегиальными органами (например, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.).

В-пятых, руководители административно-публичных органов и административно-публичных организаций могут быть назначены и освобождены от должности Президентом РФ, Правительством РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ, главой муниципального образования, в том числе с участием органов законодательной (представительной) власти, органами судебной власти, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и других публичных органов.

В-шестых, членами данных органов и организаций, а также входящих в их структуру коллегиальных органов управления и органов контроля могут быть представители органов государственной власти (например, членами комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав могут быть представители государственных (муниципальных)

¹ См.: ст. 13.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях»/ Электронный ресурс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 08.02.2021); См. также: ст. 8 – ст. 11 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.10.2020) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32881/3c6129155fd519f7ed7b1efb29c70297a0955306/#dst100060 (дата обращения: 08.02.2021).

органов и учреждений, депутаты соответствующих представительных органов наряду с представителями общественных объединений, религиозных конфессий и гражданами), в том числе занимая государственные должности или имеющие статус государственного гражданского служащего, муниципального служащего.

В-седьмых, могут открывать филиалы и представительства, как на территории Российской Федерации, так и на территориях иностранных государств.

В-восьмых, для данных субъектов административных правоотношений может быть характерно наличие разных вариаций по наделению их публичными полномочиями от сравнительно одинакового объема реализуемых ими административно-публичных функций до хаотичного многообразия при отсутствии научно-обоснованной теории и четкого законодательного подхода к механизму распределения их между административно-публичными органами и административно-публичными организациями.

Наряду с обозначенными выше характерными специфическими особенностями и признаками правового статуса административно-публичных органов и административно-публичных организаций, весьма интересным является также вопрос о том, входят ли данные субъекты административных правоотношений в единую систему публичной власти в России или находятся обособленно от неё?

С одной стороны, учитывая положения ч. 2 ст. 132 Конституции РФ в единую систему публичной власти в Российской Федерации входят органы государственной власти (органы законодательной власти, органы исполнительной власти, органы судебной власти) и органы местного самоуправления, на первый взгляд можно предположить, что административно-публичные органы и административно-публичные организации не относятся к числу органов государственной власти и, соответственно, не входят в единую систему публичной власти в России. Однако, с другой стороны, в понятие единой системы публичной власти, которое появилось в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ входят также иные государственные органы, а координацию их деятельности осуществляет Президент РФ, Правительство РФ, Государственный Совет и другие органы публичной власти. Трактую понятие иного государственного органа в широком

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/14cdda58ac8b709aeb7af023769bc5ed1870b098/ (дата обращения: 08.02.2021).

смысле, определяя, как все иные виды публичных органов, к числу которых относятся административно-публичные органы и административно-публичные организации, реализующие публичные функции, можно сделать вывод о том, что данные субъекты административных правоотношений имеют непосредственное отношение к единой системе публичной власти, являясь её составляющими элементами. Но, к сожалению, в современных условиях, данный вопрос остается дискуссионным, поскольку такие дефиниции, как «иной государственный орган», «другой публичный орган», «административно-публичный орган», «административно-публичная организация» на законодательном уровне пока не нашли своей четкой и однозначной правовой регламентации. В подтверждение данной теории предлагаем исходить из буквального толкования норм соответствующего закона, согласно которым некоторые административно-публичные органы относятся к числу государственных органов (например, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в силу закона является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов¹). В других случаях, в силу закона, организацию, наделенную государственно-властными полномочиями, можно назвать не государственным органом, а организацией, реализующей государственные полномочия, например, как органа государственного контроля (надзора), при том, что генеральный директор, председатель наблюдательного совета, а равно члены иных коллегиальных органов контроля и управления организаций, могут быть государственными служащими или лицами, замещающими государственные должности. Представляется вполне очевидным, что по данным признакам и критериям можно вести речь о том, что организация является публичным органом, реализующим государственные функции административно-распорядительного и административно-охранительного характера, и может быть отнесена к единой системе публичной власти в России в качестве иного публичного органа. Фактически, эти дискуссионные вопросы возникают потому, что на законодательном уровне при правовом урегулировании статуса данных административно-публичных субъектов нет четко обозначенной формулировки «государственного органа», а речь идет об органе или об организации, которые наделяются как

¹ См.: ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.09.2020 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=16569568180293715845150623&cacheid=B8A945E776C493181E38B16CC9780BFE&mode=splus&base=LAW&n=353370&dst=100245&rnd=0.2895793785858909#1fe2kjgnv18> (дата обращения: 08.02.2021).

комплексом, так и отдельными государственными полномочиями, которые они осуществляют от имени государства. Поэтому важно понимать, чем отличается понятие государственного органа от понятия публичного органа? Представляется, что данный вопрос еще предстоит решать законодателю при взаимодействии с учеными.

Также необходимо отметить, что административно-публичные органы и административно-публичные организации, как субъекты административных правоотношений, не входят в систему публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления), но, несомненно, являются составной частью единой системы публичной власти в России.

Наряду с этим, представляется необходимым вести речь о том, что в современных условиях уже существует единая система административно-публичных субъектов, в которую можно включить публичную администрацию в лице органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также административно-публичные органы и административно-публичные организации, правовой статус которых требует дальнейшего изучения и более системного подхода со стороны законодателя и ученых-административистов при выработке единой доктрины с критериями сходства и отличия. Поэтому одним из важных является вопрос о необходимости законодательного регулирования таких дефиниций, как: «иной государственный орган», «публичный орган», «публичная администрация», «административно-публичный орган», «административно-публичная организация», «административно-публичная функция», «административно-распорядительная деятельность государства», «административно-охранительная деятельность государства». В основу закона могут быть положены выше обозначенные разработки и труды А.И. Стахова, П.И. Кононова и др. Важно, не только на законодательном уровне закрепить выше — обозначенные дефиниции, но более системно подойти к разработке научно-обоснованной теории о функциональном разграничении административно-публичных полномочий между административно-публичным органом и административно-публичной организацией.

Библиографический список

1. Административное право России: учебник / А.И. Стахов, П.И. Кононов. М.: Юрайт, 2020. 677 с.
2. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 68–78.

3. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып.4. // Киберленинка.ру. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontsepsiya-publichnoy-administratsiiv-sovremennom-administrativnom-prave-sravnitelno-pravovoe-issledovanie/viewer> (дата обращения: 08.02.2021).

4. Кононов П.И. К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного университета, 2007// Киберленинка.ру. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-i-vidah-administrativnyh-organov/viewer> (дата обращения: 08.02.2021).

5. Стахов А.И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация // Сибирское юридическое обозрение, 2013. // Киберленинка.ру. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-ohranitelnyemy-primenyaemye-publichnoy-administratsiye-v-rossii-ponyatie-i-klassifikatsiya/viewer> (дата обращения: 08.02.2021).

6. Стахов А.И., Зюзин В.А., Фомина М.С. Административное право: Учебное пособие. М.: РГУП, 2019.

Ласария Айнар Отариевич,
Военный университет
Министерства обороны Российской Федерации,
кандидат политических наук
e-mail: las.ain@mail.ru

Соблюдение правовых ограничений, связанных с прохождением государственной службы

Аннотация. Анализируются вопросы развития системы ограничений и запретов, связанных с прохождением государственной службы. Рассматриваются подходы к классификации запретов и ограничений в отношении государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба; запреты; ограничения; обязанности.

Государственная служба является одним из базовых институтов государственной власти, который по формальным основаниям является универсальным и независимым по отношению к господствующей политической парадигме. Так, в научных трудах, посвященных проблемам совершенствования института государственной службы, имеется укоренившееся представление о государственной службе как о политически нейтральном инструменте профессионального обслуживания общественных нужд в виде бюрократической системы. Фактически, вести речь об аполитичности чиновничьего аппарата в полной мере не приходится.

Правовой статус лица, проходящего государственную службу, характеризуется совокупность его прав, обязанностей, ответственности и возникающих в связи с прохождением государственной службы ограничений и запретов. Содержание прав и обязанностей лица, проходящего государственную службу, не должно вступать в противоречие с интересами государства и общества, госучреждениями, а также законными интересами и правами граждан¹.

К нормативным правовым актам, регулирующим порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы в

¹ Газизова О.В. Ограничения основных прав и свобод сотрудников органов внутренних дел как государственных служащих Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. 2017. № 4. С. 203–209.

Российской Федерации относятся: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», другие федеральные законы, регламентирующие особенности прохождения государственной службы отдельных видов или в отдельных органах (организация), подзаконные нормативные правовые акты (например, Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»).

Структура и принципы функционирования российской системы государственной службы регламентированы положениями Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Данным законом установлено, что государственная служба представлена тремя ее видами:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственная служба иных видов.

Для определения статуса государственного служащего релевантным является анализ совокупности установленных ограничений и запретов. Ограничения и запреты, связанные с поступлением и прохождением государственной службой, носят императивный характер и требуют неукоснительного соблюдения¹.

Цель установлений в виде ограничений и запретов на государственной службе заключается в обеспечении ее полноценного функционирования с помощью правовых мер, ограничивающих возможность злоупотребления возложенными на государственных служащих полномочий.

¹ *Нагорных Р.В.* Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 241–246.

По своей сути ограничения и запреты являются особой разновидностью обязанностей, установленных для лиц, поступающих, проходящих или прекращающих государственную службу.

По мнению М.В. Костенникова и А.В. Куракина, запреты, связанные с прохождением государственной службы, указывают на юридическую обязанность — запрет на совершение определенных действий, установленных законом¹. Особенностью подобного рода обязанностей является форма их реализации — соблюдение предписаний². Ограничения и запреты для лиц, проходящих государственную службу, имеют абсолютный характер, действуют на весь период пребывания в должности и не могут быть заменены либо отменены по требованию заинтересованного лица.

Следует констатировать, что содержание понятий «ограничение» и «запрет» для лиц, поступающих, проходящих или прекращающих государственную службу, действующим законодательством не раскрывается. Как обращает внимание Р.В. Нагорных, в отечественной юридической науке не сложилось единого подхода в толковании вышеуказанных понятий. По мнению А.В. Куракина, «запреты в системе государственной гражданской службы — это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие служащему совершать закрепленные законом действия под угрозой применения государственного принуждения»³. Запреты на государственной службе, создают условия, при которых лицо, проходящее государственную службу, не имеет возможности уклониться от служебного поведения, а отдельные правовые механизмы способствуют противодействию возникновения конфликтов интересов на государственной службе⁴.

Понятия «ограничение» и «запреты» близки по своей сути, нередко в специальной литературе их отождествляют. Проанализировав содержание названных выше федеральных законов, можно прийти к выводу о том, что запреты как элемент статуса государственного служащего

¹ Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. М.: Юнити-Дана, 2014. С. 45–54.

² Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. М.: Юрист, 1997. С. 170–176.

³ Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4. С. 33–38.

⁴ Кривоносов Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7–9.

представлены совокупностью политических, экономических и организационных запретов.

В ядре правового ограничения находится «императив», запрещающий госслужащему действовать за рамками законодательных установлений при исполнении служебных полномочий.

Ограничения следует подразделять на:

- действующие в отношении лиц, претендующих на замещение должности государственной службы, т. е. гражданин не может быть принят на государственную службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- распространяющиеся на лиц, осуществляющих служебные полномочия госслужащего, т. е. гражданин не может оставаться на должности государственной службы в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства, или вида на жительство иностранного государства¹.

С другой стороны, ограничение — это не полная изоляция от того или иного аспекта общественных отношений, а принудительное воздержание от него. Запреты указывают на невозможность конкретного сценария поведения, в то время как ограничения содержат как юридическую, так и фактическую невозможность совершения определенных действий. Ограничение в отличие от запрета невозможно нарушить, поскольку оно является ограничением субъективного права, подкрепленное обязанностями того или иного должностного лица.

Система ограничений и запретов в законодательстве разветвлена, в научной среде отсутствует единый подход их классификации².

Так, Л.И. Вязовченко классифицирует ограничения и запреты на:

- ограничения в политическом пространстве;
- ограничения, связанные с недопущением либо препятствием использования государственным служащим своих служебных полномочий в целях, не связанных с должностью государственного служащего;
- ограничения, направленные на предотвращение получения имущественной выгоды при прохождении государственной службы;
- запреты, направленные на использование в личных целях государственного имущества³.

¹ Там же.

² *Хабидулина О.В.* К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2016. № 3. С. 24–31.

³ *Вязовченко Л.И.* Ограничения конституционных личных и политических прав, связанные с прохождением государственной гражданской службы // *Государство и общество: вчера, сегодня, завтра.* 2018. № 3. С. 17–23.

Следует отметить, что перечень ограничений не претерпел существенных изменений по отношению к тому, который ранее был Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119–ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в наст. время ут. силу). Не утратили свою актуальность и основные задачи установления ограничений, в числе которых:

- обеспечение эффективной профессиональной деятельности по исполнению непосредственных полномочий государственных органов власти Российской Федерации;
- минимизация рисков злоупотребления служебным положением;
- создание условий независимости служебной деятельности от групп влияния.

В зависимости от вида государственной службы допустимо выделять несколько групп ограничений и запретов: общие и специальные. Так, в соответствии со статьями 4, 5 Федерального закона «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», в дополнение к ограничениям и запретам, установленным статьями 16, 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливается ограничение, в соответствии с которым гражданин не может быть принят на дипломатическую службу либо продолжать дипломатическую службу, в случае наличия (приобретения) гражданства иностранного государства или отсутствия (выхода из) гражданства Российской Федерации у его супруги (супруга), а также запрет на выезд за пределы территории Российской Федерации по частным делам без уведомления представителя нанимателя.

Ограничения и запреты, предусмотренные для государственных гражданских служащих в соответствии со статьями 16, 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» распространяются и на сотрудников органов внутренних дел, о чем свидетельствуют пункт 2 статьи 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно пункту 2 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на государственную службу, а госслужащий не может продолжать службу в случае «осуждения его к наказанию < ... > также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости», а согласно пункту 2 статьи 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудник органов внутренних дел не может продолжать службу в случае осуждения его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличие судимости, в том числе снятой или погашенной. Таким образом, запреты и ограничения для сотрудников органов внутренних дел носят в отличие от государственных гражданских служащих более жесткие требования.

В условиях проводимой в Российской Федерации антикоррупционной политики, количество ограничений и запретов для государственных служащих лишь возрастает, это нашло отражение в изменениях Конституции Российской Федерации, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

Ограничения и запреты государственных служащих, должны осуществляться в условиях предоставления им дополнительных социальных гарантий. Установление разумного и эффективного баланса института правовых ограничений и запретов, установленных для государственных служащих, и социальных гарантий их деятельности является ключевым ориентиром совершенствования государственной службы. В качестве возможных направлений совершенствования системы запретов и ограничений в системе государственной службы может быть предложено установление единого перечня запретов и ограничений по видам государственной службы.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СПС «Гарант».
2. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СПС «Гарант».
3. Федеральный закон от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «Гарант».
4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС «Гарант».
5. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «Гарант».
6. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант». Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об

особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СПС «Гарант».

7. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СПС «Гарант». Вязовченко Л.И. Ограничения конституционных личных и политических прав, связанные с прохождением государственной гражданской службы // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. 2018. № 3. С. 17–23.

8. Газизова О.В. Ограничения основных прав и свобод сотрудников органов внутренних дел как государственных служащих Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. 2017. № 4. С. 203–209.

9. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. М.: Юнити-Дана, 2014. С. 45–54.

10. Кривонос Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7–9.

11. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4. С. 33–38.

12. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. М.: Юрист, 1997. С. 170–176.

13. Нагорных Р.В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 241–246.

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

Матвиенко Галина Владимировна,
профессор кафедры финансового права
Российского государственного
университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail:galina7772005@yandex.ru

Административные процедуры взаимодействия таможенных органов и декларантов в условиях цифровизации: тенденции правового регулирования

Аннотация. В статье анализируются преимущества применения цифровых технологий в области таможенного дела. Среди них обозначены: развитие удаленного выпуска на качественно ином уровне; совершенствование работы с личными кабинетами участников ВЭД, технологии удаленной уплаты; появление новых критериев распределения деклараций на товар между центрами электронного декларирования. Проблемы взаимодействия декларанта и таможенного органа в цифровой реальности обусловлены несовершенством нормативного регулирования и недостатками организации контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: административные процедуры; таможенное оформление; таможенный контроль; таможенное обложение; цифровизация; центры электронного декларирования; удаленный выпуск; технология удаленной уплаты таможенных платежей.

Цифровизация взаимодействия декларанта и таможни предопределена общими задачами перехода государственного управления на качественно иной уровень, реформированием таможенного законодательства, обусловленным интеграционными процессами, необходимостью унификации совершения таможенных операций на основе передовых стандартов¹, расширением преимуществ уже внедренных механизмов электронного декларирования, удаленного выпуска товара.

В рамках настоящего исследования обратимся к преимуществам и недостаткам применения новых технологий на примере конкретных юридических процедур взаимодействия декларанта и таможни.

¹ См., например: стандарт 7.1. главы 7 «Применение информационных технологий» Пересмотренной Киотской конвенции // World Customs Organization. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/gach7.aspx (дата обращения: 25.02.2021).

Ограничимся здесь рамками таможенного процесса, основу которого преимущественно составляют административные процедуры и производства «позитивного» правоприменения и юрисдикционной деятельности таможни, закрепленные ТК ЕАЭС и Законом о таможенном регулировании.

Классификация и специфика административных процедур, применяемых в области таможенного дела, подробно освещались в науке¹.

Приведем здесь наиболее очевидные позитивные итоги цифровизации взаимодействия декларанта и таможни в рамках производств таможенного оформления, обложения и контроля.

Среди преимуществ цифровизации таможенных формальностей следует обозначить: переход на 100 % электронное декларирование (при перемещении товаров участниками ВЭД); совершенствование технологии удаленного выпуска за счет образования центров электронного декларирования, электронных таможен, таможен и таможенных постов фактического контроля². Использование цифровых технологий с учетом риск-ориентированного подхода и категорирования участников ВЭД позволяет все чаще выпускать товар (завершать его оформление) в максимально сжатые сроки либо автоматически. Очевидна польза эксперимента «прослеживаемости» отдельных категорий импортируемых товаров, который продлен до конца июня 2021 года³. Его итоги планируется учесть в целях совершенствования работы Единой автоматизированной информационной системы таможенных

¹ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза Евразийского экономического сообщества: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011; Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса: монография / Под ред. докт. юрид. наук, профессора С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011.

² Примечание: при сохранении четырех традиционных звеньев системы полномочия были перераспределены по новой схеме: вместо более чем 600 мест таможенного оформления грузов были образованы 16 центров электронного декларирования. См. подробнее: Принципы распределения деклараций на товары при таможенном оформлении (Стенограмма выступления Р.В. Давыдова на заседании ТПП России от 26 ноября 2020 г.) // Альта-Софт: все для декларантов и участников ВЭД. URL: https://www.alt.ru/expert_opinion/77897/ (дата обращения: 20.02.2021); Ворона А.А., Дианова В.Ю. От стратегии развития к стратегии цифровизации // Таможенное дело. 2020. № 4. С. 17–21.

³ Постановление Правительства РФ от 25 июня 2019 г. № 807 «О проведении эксперимента прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления» (с изм. и доп., включая от 13 февраля 2021 г.) // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3577.

органов, повышения собираемости таможенных платежей, поддержки добросовестных декларантов и защиты потребителей от некачественной продукции. С июля 2021 года планируется широкомасштабное введение национальной системы прослеживаемости товаров¹.

Административные процедуры взаимодействия, применимые в ходе таможенного обложения, также видоизменяются. Общение декларанта и таможни становится максимально комфортным: на сайте ФТС России образован личный кабинет участника ВЭД, что также ускоряет формальности и упрощает контроль за его деятельностью; развивается технология удаленной уплаты таможенных платежей. Следует отметить, что созданию удобной для работы цифровой среды способствуют субъекты околотаможенной инфраструктуры. Например, платежная система «Таможенная карта» — оператор таможенных платежей поэтапно внедряет в работу платформу, «объединяющую таможенных представителей, логистические и страховые компании, банки»².

Повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом способствует технология «единого окна»³, преимущества которой обусловлены и межведомственным электронным взаимодействием: таможня ежегодно направляет свыше 70 тыс. запросов в иные органы контроля, при этом средняя скорость получения ответа по системе межведомственного взаимодействия составляет всего 30 секунд⁴. Наличие у сотрудника возможности получить сведения из информационной базы данных иных органов государственного контроля позволяет сократить число разрешительных документов, фактически предъявляемых декларантом для оформления груза.

¹ Михайлова А. Бизнес: В структуре ФТС России появится Центр оперативного мониторинга и анализа // Customsforum.ru. URL: <https://customsforum.ru/news/business/v-strukture-fts-rossii-poyavitsya-tsentr-operativnogo-monitoringa-i-analiza-555357.html> (дата обращения: 26.02.2021).

² См.: Гераськин А. «Таможенная карта» и НАТП запускают экосистему для участников ВЭД /// Customsforum.ru. URL: <https://customsforum.ru/news/business/tamozhennaya-karta-i-natp-zapuskeyut-ekosistemu-dlya-uchastnikov-ved-552645.html> (дата обращения: 20.02.2021).

³ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2014г. № 68 «Об основных направлениях развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности» // СПС «Консультант Плюс».

⁴ Данные на сайте Росаккредитации приводятся на 23 июля 2019 года. См.: Росаккредитация и ФТС России вышли на новый уровень межведомственного информационного взаимодействия // Федеральная служба по аккредитации. URL: <https://fsa.gov.ru/press-center/news/9287/> (дата обращения: 23.02.2021).

Переход к электронному взаимодействию максимально исключил из него коррупционную составляющую; обеспечил прозрачность каждого этапа; относительно свободный доступ к пакету оформляемых документов (что важно при разрешении спора судом), к информации о дате и времени фиксации регистрации документов в ЕАИС таможенных органов (что имеет значение в исчислении процедурно-процессуальных сроков). Кроме того, использование цифровых технологий способствует минимизации рисков несоблюдения таможенного законодательства участниками ВЭД и задержки товаров на границе таможенной.

В последние два года в работу фиска постепенно внедряется искусственный интеллект, планируется реализовать в ЕАИС «таможенных органов механизмы анализа неструктурированных данных, которые дадут в автоматическом режиме выявлять» ввозимые в Россию объекты интеллектуальной собственности¹, а также товары, в отношении которых установлены запреты и ограничения; сопоставлять заявленную в декларации на товар информацию со снимками инспекционно-досмотровых комплексов. Таким образом, искусственный интеллект становится дополнительным инструментом выявления нарушений таможенных правил.

Несмотря на столь радужную картину, имеются типичные проблемы внедрения цифровых технологий, связанные с несовершенством нормативного регулирования и (или) организацией управления таможенным делом, которые служат причиной несвоевременного пополнения казны, снижения эффективности проводимых контрольных мероприятий, привлекательности государственных услуг таможни и нанесения немалого ущерба декларантам.

Во-первых, в отдельных случаях законодатель «не поспевает» за новеллами практики внешней торговли. Например, в таможенном законодательстве пока не отражена возможность заключения между участниками ВЭД т. н. смарт-контрактов², хотя разработка стандартов таможенного контроля за товарами, перемещаемыми в рамках электронной торговли, уже стоит на повестке дня³.

¹ *Королев И.* Как искусственный интеллект поможет российским спасателям, экологам и таможенникам // CNews.ru. URL: https://www.cnews.ru/articles/2021-02-03_kak_iskusstvennyj_intellekt_pomozhet (дата обращения: 20.02.2021).

² См., например: *Васильев С.Н.* Использование современных цифровых технологий при взаимодействии таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности (научный руководитель — *Г.И. Немирова*) / Сб. научных статей «Цифровая таможня и «Единое окно»: тренды и содержание: сборник материалов научно-практической конференции». М.: РИО РТА, 2018 С. 22–23.

³ См.: Стратегию развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 23 мая 2020 г. № 1388-р.

Во-вторых, некоторые лакуны в нормативном регулировании сохраняются длительное время, что не позволяет повысить эффективность таможенного контроля и ставит под вопрос правомерность требования соблюдения декларантом таможенных правил. Так, Таможенный кодекс ЕАЭС в числе оснований для прекращения действия таможенной процедуры временного ввоза называет «признание таможенными органами факта уничтожения и (или) безвозвратной утраты временно ввезенного товара в результате аварии или действия непреодолимой силы» (пп. 1 п. 1 ст. 224). Аналогичное правило предусмотрено и для временно ввезенных товаров для личного пользования, включая автомобили (пп. 7 п. 2 ст. 268 ТК ЕАЭС). Порядок признания указанных фактов таможенными органами до сих пор нормативно не установлен. В настоящее время также отсутствуют процедуры взаимодействия с органами внутренних дел по поводу обмена информацией об аварии и хищении временно ввезенных транспортных средств. Заметим, что названные органы ведут реестр временно ввезенных транспортных средств, но обмениваться вышеприведенными сведениями не обязаны. Думается, такое взаимодействие необходимо перевести на электронный формат по образу и подобию ежедневного обмена данными, осуществляемого в рамках таможенно-банковского валютного контроля¹.

Внушает оптимизм внедрение электронных паспортов транспортных средств², которые оформляются и на выпускаемые в свободное обращение иномарки. Доступ к данным ЭПТС будет обеспечен таможенным, налоговым и органам внутренних дел всех государств-членов Евразийского экономического союза за счет использования внедряемой в работу интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза³. Очевидно, эта система должна также

¹ Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1459 «О порядке передачи таможенными органами Центральному банку Российской Федерации и уполномоченными банками в электронном виде информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары» (с изм. и доп., включая от 10 августа 2020 г.); указание Банка России от 30 августа 2017 г. № 4512-У «Об объеме и порядке передачи уполномоченными банками как агентами валютного контроля информации органам валютного контроля» (с изм. от 6 мая 2019 г.).

² Решение Коллегии ЕЭК от 22 сентября 2015 г. № 122 «Об утверждении порядка функционирования систем электронных паспортов транспортных средств (электронных паспортов шасси транспортных средств) и электронных паспортов самоходных машин и других видов техники» (с изм. и доп., включая от 16 февраля 2021 г.).

³ См.: Решение Совета ЕЭК от 22 августа 2017 г. № 100 «Об утверждении стратегии развития интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза на период до 2025 года».

включать полную информацию о временно ввезенных в Союз автомобилях.

В-третьих, в таможенном деле не часто, но практикуется «скрытое» правовое регулирование. Например, правовой акт, применяемый в целях реализации риск-ориентированного подхода в отправлении формальностей и контрольно-надзорной деятельности, действующий в отношении неопределенного круга лиц, распространялся по ведомственной рассылке под грифом «ДСП»¹. Напомним, что риск несоблюдения законодательства оценивается автоматически системой таможенных органов. То есть приказ имел прямое отношение к применению цифровых технологий.

В работе таможни возникают проблемы комплексного характера, связанные с организацией внедрения новых подходов в управлении таможенным делом. Недавний пример введения т.н. диспетчеризации грузов позволяет признать неудачной практику заблаговременно опубликования нормативных правовых актов (за несколько лет до введения отдельных их норм в действие), без последующего широкого анонсирования и разъяснения новых правил незадолго до начала их применения². В итоге бизнес-сообщество оказалось не готово к новым стандартам оформления грузов.

Поясним: с 1 февраля 2021 года таможенные декларации на товары, прибывшие в Россию воздушным и морским транспортом, последовательно сортируются и распределяются по центрам электронного декларирования в зависимости от ряда критериев:

– типа товара (например, подакцизный товар будет оформлять ЦЭД Центральной акцизной таможни);

¹ Решение Верховного Суда РФ от 8 августа 2019 г. по делу № АКПИ19-438 (об удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим приказа Федеральной таможенной службы от 16.05.2018 № 700 «Об утверждении Положения о применении системы управления рисками» (профили рисков применялись в обязательном порядке к участникам ВЭД, но приказ не был зарегистрирован в Минюсте).

² См., например: Комплексную программу развития ФТС России на период до 2020 года, утв. приказом ФТС России от 27 июня 2017 г. № 1065 (ред. от 29 августа 2018 г.), в которой в числе целевых показателей реализации заявленных задач был назван и такой: «доля товарных партий с результативными мерами по минимизации рисков, примененными при таможенном декларировании товаров, от общего количества товарных партий, в отношении которых применялись меры по минимизации рисков». К концу 2020 года этот показатель не должен быть ниже 50%. Этот критерий в работе таможни, в числе прочих, и предопределил новые подходы в распределении деклараций по ЦЭД.

– вида транспорта, на котором груз прибыл в Россию (так, для морских перевозок заблаговременно было образовано три центра электронного декларирования — Балтийский, Новороссийский и Владивостокский; для авиaperезовок учрежден Московский узел и соответствующий ЦЭД);

– места регистрации участника внешней торговли: декларации на товары, не попавшие в первые две категории грузов, распределяются в центры электронного декларирования по месту ИНН или КПП декларанта, что обусловлено информационным взаимодействием с ФНС России¹.

Декларации на иные грузы, не попавшие в первые три категории, направляются в ЦЭД, указанный декларантом.

Реформа порядка отправления формальностей отражает переход в работе таможи от категорирования участников ВЭД к более высокому стандарту управления рисками — категорированию товаров.

К сожалению, в первые дни внедрения диспетчеризации, единая автоматизированная система таможенных органов срабатывала не всегда корректно. Имелись случаи направления системой деклараций не по адресу. Например, документы, «поданные на товары, пришедшие в Московскую область», направлялись на Дальний Восток, «где рабочий день почти закончен», что привело к простоям груза и дополнительным расходам декларанта. Отдельные центры оказались весьма загруженными, в итоге декларации направлялись на другие таможенные посты, которые оказались не готовы к возросшему объему работы².

Думается, что столь серьезные изменения в порядке отправления формальностей следовало бы предварительно апробировать на отдельно взятом регионе, изучить результаты эксперимента, выявить проблемы в работе ЕАИС. Такой подход позволил бы максимально снизить издержки казны, связанные с ростом численности мероприятий фактического контроля, а также риски убытков хозяйствующих субъектов.

Кратко резюмируем изложенное.

Постоянный диалог таможи с бизнес-сообществом и проведение предваряющих нововведения экспериментов, своевременное информирование — залог успешного взаимодействия. В целях повышения

¹ См. подробнее: *Скорлыгина Н.* Декларация неожиданности. Грузы запутались в новых правилах оформления // Коммерсантъ. 2021. 4 фев.

² Внезапно и без предупреждения: мнение бизнеса о диспетчеризации таможенных деклараций // Customsforum.ru. URL: <https://customsforum.ru/news/big/vnezapno-i-bez-preduprezhdeniya-mnenie-biznesa-o-dispetcherizatsii-tamozhennykh-deklaratsiy-555271.html> (дата обращения: 05.02.2021).

эффективности контрольно-надзорной деятельности и исключения дублирования полномочий с учетом общей цифровой повестки ЕАЭС, необходимо наладить трансграничный обмен данными в рамках формируемой интегрированной информационной системы между всеми ведомствами, причастными к проведению государственного контроля стран-участниц за перемещаемыми через таможенную границу Союза товарами. Очевидно, что эти вопросы необходимо решать совместными усилиями сотрудников Центра оперативного мониторинга и анализа, образуемого в ФТС России, таможенных ведомств союзных государств под эгидой Евразийской экономической комиссии.

Библиографический список

1. Васильев С.Н. Использование современных цифровых технологий при взаимодействии таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности / Сб. научных статей «Цифровая таможня и «Единое окно»: тренды и содержание: сборник материалов научно-практической конференции». М.: РИО РТА, 2018. С. 22–23.
2. Ворона А.А., Дианова В.Ю. От стратегии развития к стратегии цифровизации // Таможенное дело. 2020. № 4. С. 17–21.
3. Гераськин А. «Таможенная карта» и НАТП запускают экосистему для участников ВЭД // Customsforum.ru. URL: <https://customsforum.ru/news/business/tamozhennaya-karta-i-natp-zapuskayut-ekosistemudlya-uchastnikov-ved-552645.html> (дата обращения: 20.02.2021).
4. Королев И. Как искусственный интеллект поможет российским спасателям, экологам и таможенникам // Cnews.ru. URL: https://www.cnews.ru/articles/2021-02-03_kak_iskusstvennyj_intellekt_pomozhet (дата обращения: 20.02.2021).
5. Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса: монография / Под ред. докт. юрид. наук, профессора С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011.
6. Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза Евразийского экономического сообщества: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011.
7. Скорлыгина Н. Декларация неожиданности. Грузы запутались в новых правилах оформления // Коммерсантъ. 2021. 4 фев.

Малиненко Эльвира Владимировна,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Южно-Российского института управления — филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: lora.alt@mail.ru

Цифровизация государственного управления в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации

Аннотация. В рамках предложенной автором концепции в области исследования конституций и уставов субъектов Российской Федерации проведен анализ проблем цифровизации государственного управления. Автор полагает возможным внедрить новые формы и методы. Предлагаемые автором подходы способствуют решению проблемы цифровизации. Особенность состоит в адаптации конституций и уставов субъектов Российской Федерации к современным реалиям. Целью работы является совершенствование цифровизации на государственном уровне.

Ключевые слова: Российская Федерация; цифровизация; государственное управление; конституция; устав; субъект.

Нынешнее состояние российского государства и общества невозможно без цифровизации. Отсутствие в конституциях и уставах субъектов РФ законодательно закрепленного понятия «цифровизация государственного управления» предоставляет возможность выявить новые подходы в решении данной проблемы.

Ученые неоднократно обращались в научных трудах к проблематике цифровизации государственного управления¹. Эти проблемы рассматривали Ю.А. Тихомиров, М.Н. Кобзарь-Фролова, П.П. Баранов, С.В. Запольский, Е.Ю. Киреева, Э. В. Талапина и другие.

Ю.А. Тихомиров уделяет особое внимание проблемам юридического прогнозирования в цифровую эпоху². П.П. Баранов обращает внимание на влияние правосознания на цифровизацию

¹ Воронов А.М., Кобзарь-Фролова М.Н., Чиркин В.Е., Запольский С.В. и др. Современные правовые формы и методы администрирования в экономической сфере Российской Федерации. Монография. М, 2020.

² Тихомиров Ю.А., Черепанова Е.В., Цомартова Ф.В. Правовые векторы реальных процессов — новый подход в теории// Государство и право. 2021. № 1. С. 7–16.; Южаков В.Н., Талапина Э.В., Александров О.В., Тихомиров Ю.А., Добролюбова Е.И. Концепция Федерального закона об основах государственного управления в

государственного управления¹. Научные идеи Е.Ю. Киреевой основаны на предложении цифровой демократии².

В процессе исследования конституционного развития конституций и уставов субъектов Российской Федерации автор неоднократно обращалась к проблемам цифровизации³ и выявила следующие проблемы.

В последнее время информационный прогресс неразрывно связан с государственным управлением. Несмотря на то, что проблема цифровизации является общенациональной задачей, полностью она не решена. Положительной тенденцией является создание в субъектах РФ многофункциональных центров, оказывающих различную консультационную помощь населению, регистрацию документов правового характера, появление информационных сайтов органов публичной власти, внедрение информационных технологий в медицинские, образовательные учреждения. Однако проблема требует решения массового характера.

Предлагаем следующие подходы в решении данной проблемы.

Цифровизация государственного управления не может существовать без нормативного закрепления в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Во-первых, необходимо в субъектах РФ предусмотреть право каждого гражданина на цифровизацию при обращении в органы публичной власти. Во-вторых, в конституции и уставы субъектов внести правовые нормы, конкретизирующие цифровизацию государственного управления. В-третьих, в практике возникает необходимость определения механизма и внедрения цифрового порядка внесения изменений в конституции и уставы субъектов РФ. Предложенные варианты решения проблемы будут способствовать повышению уровня активного диалога населения и власти.

Российской Федерации // Государственное управление: в поисках результативности. М., 2016. С. 233–268.

¹ *Baranov P.P.* Problems of Legal Regulation of Robotics and Artificial intelligence from the Psychological Perspective. *Propositos y Repsntaciones. Revista de psicologia educativa // Journal of Educational Psychology.* 2020. Vol. 8. № 2.

² *Киреева Е.Ю.* Цифровая демократия: мифы и реальность // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 29–32.

³ *Малиненко Э.В.* Влияние цифровизации управления на оптимизацию правовой системы (на примере конституций и уставов субъектов РФ) // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19. № 2. С. 14–19; *Она же.* Цифровая форма конституций и уставов субъектов Российской Федерации и способы корреляции и адаптации // Государственное управление и развитие России: глобальные угрозы и структурные изменения. М.: Научная библиотека, 2020. Т. 1. С. 938–940.

Библиографический список

1. Воронов А.М., Кобзарь-Фролова М.Н., Чиркин В.Е. и др. Современные правовые формы и методы администрирования в экономической сфере Российской Федерации: монография. Ч. I. М., 2020.
2. Киреева Е.Ю. Цифровая демократия: мифы и реальность // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 29–32
3. Малиненко Э.В. Влияние цифровизации управления на оптимизацию правовой системы (на примере конституций и уставов субъектов РФ) // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19. № 2. С. 14–19.
4. Малиненко Э.В. «Цифровая» форма конституций и уставов субъектов Российской Федерации и способы корреляции и адаптации // Государственное управление и развитие России: глобальные угрозы и структурные изменения: Сб. статей. М.: Изд. дом «Научная библиотека», 2020. Т. 1. С. 938–940.
5. Тихомиров Ю.А., Черепанова Е.В., Цомартова Ф.В. Правовые векторы реальных процессов — новый подход в теории // Государство и право. 2021. № 1. С. 7–16.
6. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Александров О.В., Тихомиров Ю.А., Добролюбова Е.И. Концепция Федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации // Государственное управление: в поисках результативности. М., 2016. С. 233–268.
7. Baranov P.P. Problems of Legal Regulation of Robotics and Artificial intelligence from the Psychological Perspective. Propositos y Repxsentaciones. Revista de psicologia educativa // Journal of Educational Psychology. 2020. Vol. 8. № 2.

Милёхин Валентин Анатольевич,
начальник кафедры управления деятельностью
подразделений обеспечения охраны общественного порядка
Центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: milehin@gmail.com

Административная реформа в Российской Федерации и деятельность органов внутренних дел: состояние и перспективы развития

Аннотация. В статье выделены актуальные направления участия органов внутренних дел в реализации мероприятий, связанных с новым этапом административной реформы.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; административная реформа; административное право; единая система публичной власти; исполнительная власть; органы внутренних дел; законность; правопорядок; охрана общественного порядка; обеспечение общественной безопасности; профилактическая деятельность; борьба с преступностью.

Проводимые в Российской Федерации мероприятия, связанные с реализацией поправок к Конституции Российской Федерации¹, внесенных в 2020 году, можно смело назвать новым этапом административной реформы², которая затрагивает все области государственной и общественной жизни. Введение в конституционный оборот понятия «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) заставляет по-новому оценить предмет административного права³,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 4 июля 2020 г.; Рос. газ. 2020. 4 июля.

² См., например: *Глазунова И.В.* Соотношение целей и методов административного реформирования // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 9. С. 312–317; *Гришковец А.А.* Административная реформа: истоки, современное состояние, перспективы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 2. С. 135–157, и др.

³ См., например: *Кобзарь-Фролова М.Н.* Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–19;

определить пути совершенствования органов исполнительной власти как составляющей единой системы публичной власти страны¹, а также рассмотреть иные актуальные вопросы современной административно-правовой действительности. При проведении административной реформы необходимо учитывать и положительный опыт реформирования зарубежных государств², перенося на российскую площадку все самое лучшее, адаптированное практикой применения и доказавшее свою эффективность для построения демократического правового государства.

Не остаются в стороне от административной реформы и органы внутренних дел, решающие возложенные на них задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в достаточно сложных условиях, вызванных действием целого ряда неблагоприятных факторов, являющихся угрозами и вызовами для общественной безопасности. 3 марта 2021 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин принял участие в ежегодном расширенном заседании коллегии МВД России³, отметив, что, несмотря на существующие сложности органы внутренних дел действовали грамотно, чётко, без сбоев, обеспечивая общественную безопасность и осуществляя борьбу с преступностью, продолжая системную, целенаправленную работу по улучшению ситуации на дорогах и в миграционной сфере.

Анализ выступлений Президента Российской Федерации В.В. Путина, Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России свидетельствует о том, что органы внутренних дел и сами выступают как объекты реформирования, и одновременно являются субъектом,

Сморчкова Л.Н. Административно-правовое регулирование механизма экспериментальных правовых режимов в социально-экономической сфере // Право и практика. 2020. № 3. С. 63–68.

¹ См., например: *Запольский С.В.* О правовой природе исполнительной власти // Публичное право сегодня. 2017. № 1. С. 28–36; *Шукина Т.В.* Модернизация системы органов исполнительной власти при проведении административной реформы // Альманах современной науки и образования. 2007. № 4. С. 212–216. и др.

² См., например: *Редкоус В.М.* Административные реформы в государствах — участниках СНГ // Актуальные проблемы науки административного права: Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посв. 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, Б.М. Лазарева. М., 2020. С. 130–136, и др.

³ Расширенное заседание коллегии МВД России // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/65090> (дата обращения: 08.02.2021).

активно участвующим в проведении реформ или обеспечивающим их проведение другими субъектами.

Важно учитывать то обстоятельство, что успех проводимых в стране реформ во многом зависит от уровня обеспечения законности и правопорядка, что является одной из важнейших задач органов внутренних дел. Рядом независимых исследовательских организаций подтверждается, что в 2020 г. улучшились такие важные показатели, как уверенность граждан в собственной безопасности, доверие к полиции, оценка эффективности принимаемых органами внутренних дел мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

В целях концентрации имеющихся ресурсов на приоритетных направлениях деятельности продолжена корректировка структурного построения органов внутренних дел. Так, для обслуживания отдалённых и труднодоступных населённых пунктов в составе региональных управлений по контролю за оборотом наркотиков созданы межрайонные отделы. В 26 субъектах перераспределена штатная численность следственных подразделений, что позволило оптимизировать нагрузку на сотрудников. Продолжена системная работа по укреплению кадрового потенциала.

Приоритетным направлением работы остаётся повышение доступности и качества государственных услуг, что важно для оценки эффективности проводимой административной реформы. По линии органов внутренних дел они относятся к числу наиболее востребованных. По итогам 2020 г. их было предоставлено свыше 81 миллиона. Даже в условиях карантинных мер территориальные органы МВД России продолжали приём обращений от граждан. Доля заявлений, поданных в электронном виде, приблизилась к 80 процентам.

Актуальной задачей является дальнейшее внедрение в сферу государственных услуг современных технологий и, как следствие, снижение административных барьеров, уход от необходимости очного общения. Данные мероприятия предполагается продолжить в рамках ведомственной программы цифровой трансформации на 2021–2023 годы. В том числе прорабатывается переход на выдачу удостоверяющих документов с электронным носителем и мобильного приложения к ним как для российских, так и для иностранных граждан.

Что касается контрольно-надзорной деятельности, то с учётом ограничений основной акцент был сделан на профилактической составляющей. Реализованные мероприятия позволили избежать ухудшения социальной и санитарно-эпидемиологической ситуации, в том числе в регионах с массовым пребыванием мигрантов. Не допущен рост

криминальных проявлений как со стороны иностранных граждан, так и в отношении них, отметил в своем выступлении В.А. Колокольцев¹.

Усиливается взаимодействие органов внутренних дел с элементами гражданского общества. Так, например, существенную помощь сотрудникам полиции оказывают представители различных общественных формирований правоохранительной направленности. Граждане активно участвуют в охране общественного порядка. В 2020 году к таким мероприятиям привлекалось почти 2 миллиона человек.

Продолжаются реформы в области обеспечения безопасности дорожного движения. Приоритетным здесь является предупреждение дорожно-транспортных происшествий, вероятность гибели в которых наиболее высока. Накопленный за последние годы опыт свидетельствует, что решать задачу по снижению смертности на дорогах можно даже в условиях роста автопарка.

Возрастает роль применения и использования административно-правовых средств предупреждения преступности, что актуально в плане определения правовых средств осуществления административной реформы. Так, органы внутренних дел обеспечивали пресечение посягательств на бюджетные средства, в первую очередь выделяемые на реализацию национальных проектов. Во взаимодействии с Росфинмониторингом изучались сведения о риск-ориентированных участниках госконтрактов. Было проведено почти 8 тысяч проверок получателей средств федерального бюджета. В общей сложности задокументировано свыше 2,5 тысячи преступлений в части освоения бюджетных ассигнований и 800 — связанных с национальными проектами. Также были реализованы мероприятия по декриминализации сферы управления в госкорпорациях, внебюджетных фондах, а также негосударственном секторе экономики. В контексте развития диалога с бизнес-сообществом органы внутренних дел приняли участие в создании цифровой платформы для работы с обращениями предпринимателей.

В целях минимизации влияния деструктивной идеологии на подрастающее поколение разработан план межведомственных мероприятий по профилактике радикального поведения молодежи. В рамках его выполнения активизирована деятельность по выявлению и пресечению распространения противоправного контента.

Таким образом, анализ результатов деятельности органов внутренних дел в современных условиях позволяет сделать вывод об их

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/65090> (дата обращения: 08.02.2021).

активном участии в реализации мероприятий, проводимых в рамках административной реформы.

Библиографический список

1. Глазунова И.В. Соотношение целей и методов административного реформирования // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 9. С. 312–317.
2. Гришковец А.А. Административная реформа: истоки, современное состояние, перспективы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 2. С. 135–157.
3. Запольский С.В. О правовой природе исполнительной власти // Публичное право сегодня. 2017. № 1. С. 28–36.
4. Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–19.
5. Расширенное заседание коллегии МВД России // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/65090> (дата обращения: 08.02.2021).
6. Редкоус В.М. Административные реформы в государствах — участниках СНГ // Актуальные проблемы науки административного права: Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посв. 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, Б.М. Лазарева. М., 2020. С. 130–136.
7. Редкоус В.М. О совершенствовании правовой основы деятельности органов внутренних дел по объявлению официальных предостережений // Закон и право. 2020. № 9. С. 157–159.
8. Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15–18. Шукина Т.В. Модернизация системы органов исполнительной власти при проведении административной реформы // Альманах современной науки и образования. 2007. № 4. С. 212–216.
9. Сморчкова Л.Н. Административно-правовое регулирование механизма экспериментальных правовых режимов в социально-экономической сфере // Право и практика. 2020. № 3. С. 63–68.

Минибаев Фарит Асхатович,
соискатель Института государства и права РАН,
слушатель Академии управления МВД России
e-mail: iosiv.vissarionovich@inbox.ru

Проблемы привлечения к административной ответственности в области незаконного оборота табачной продукции

Аннотация. В статье выделены составы административных правонарушений в области незаконного оборота табачной продукции, рассмотрены проблемные вопросы квалификации соответствующих деяний, выработаны предложения по совершенствованию института административной ответственности в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: охрана здоровья граждан; правовая основа; табачная продукция; незаконный оборот; табачные изделия; потребление табака; административно-правовое регулирование; административная ответственность.

Пункт «ж» ст. 72 Конституции РФ¹ Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»², устанавливающей предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, изложен в следующей редакции: «ж) координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение». Эта конституционная формулировка не просто закрепляет и конкретизирует предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, но и устанавливает задачи для уполномоченных исполнительных органов как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ, заключающиеся в: сохранении и укреплении общественного здоровья; создании условий для ведения здорового образа жизни; формировании культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. Все это влечет необходимость актуализации научных исследований в

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. 2020. 4 июля.

² СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

области административно-правового обеспечения государственной и общественной безопасности¹, а также совершенствования института административной ответственности², в том числе и в сфере незаконного оборота табачной продукции.

Вопрос об административной ответственности за правонарушение в сфере оборота табачной продукции достаточно многогранный, поскольку к административной ответственности за данного рода правонарушения могут привлекаться не только обычные граждане (физические лица), но и должностные лица, и юридические лица. Область административных правонарушений в сфере оборота табачной продукции охватывается следующими составами, закрепленными в КоАП РФ: ст. 6.23 КоАП РФ «Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака»; ст. 6.24 КоАП РФ «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах»; ст. 6.25. КоАП РФ «Несоблюдение требований к знаку о запрете курения, к выделению и оснащению специальных мест для курения табака либо неисполнение обязанностей по контролю за соблюдением норм законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»; ст. 14.3.1. КоАП РФ «Спонсорство табака либо стимулирование продажи табака, табачной продукции или табачных изделий и (или) потребления табака»; ст. 14.53 «Несоблюдение ограничений и нарушение запретов в сфере торговли табачной продукцией и табачными изделиями»; ч. 3 ст. 15.12 КоАП РФ «Производство ... табачных изделий без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, а также с нарушением установленного порядка соответствующей маркировки и (или) нанесения информации»; ч. 4 ст. 15.12 КоАП РФ «Оборот ... табачных изделий без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, в случае, если такая маркировка и (или) нанесение такой информации обязательны».

¹ *Кобзарь-Фролова М.Н.* К вопросу о сущности и содержании понятия «безопасность» в сфере здравоохранения: статья печатная // Современная наука. 2020. № 2. С. 95–101; *Редкоус В.М.* О необходимости актуализации научных исследований административно-правового обеспечения государственной и общественной безопасности в современных условиях // Закон и право. 2020. № 10. С. 15–17.

² *Редкоус В.М.* Перспективы совершенствования законодательства об административной ответственности: опыт России и стран СНГ // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако. Материалы III Международной научно-практической конференции (Тамбов, 24–25 мая 2019 г.): в 2-х т. Тамбов, 2019. С. 304–308, и др.

Анализ составов данных административных правонарушений позволяет сформулировать ряд предложений по совершенствованию указанных статей КоАП РФ. Например, в связи с тем, что «потребление табака» кроме его «курения» может выражаться в «сосание, жевание, нюханье табачных изделий», такого рода деяния, осуществляемые на детских площадках, могут причинять вред нравственному формированию личности несовершеннолетнего. Соответственно, целесообразно скорректировать ст. 6.24. КоАП РФ и изложить ее в следующем виде: «Статья 6.24. Нарушение установленного федеральным законом запрета потребления табачных изделий на отдельных территориях, в помещениях и на объектах.

1. Нарушение установленного федеральным законом запрета потребления табачных изделий на отдельных территориях, в помещениях и на объектах, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

2. Нарушение установленного федеральным законом запрета потребления табачных изделий на детских площадках».

Кроме того, целесообразно определить некоторые ограничения относительно посещения несовершеннолетними мест, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, на уровне субъектов Российской Федерации. Так, Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27 декабря 2007 г.¹ в ст. 1.16 определяет ответственность за «Допуск (или нахождение) несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет, на объекты (на территории, в помещения) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивные рестораны, винные бары, пивные бары, рюмочные, в другие места, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, и в иные места, определяемые нормативными правовыми актами органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Отмечается, что в перечне мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию несовершеннолетнего, здесь не указывает места, предназначенные для потребления табака, например, кальянные (комната или отдельное заведение, где предлагается курение ароматического табака через специальные аппараты). В этой связи предлагается

¹ Вестник Тюменской областной Думы. 2007. № 10.

дополнить ст. 1.16 Кодекса Тюменской области об административной ответственности от 27 декабря 2007 г. словами — «в места для потребления табачных изделий». Более того, такого рода предложение целесообразно реализовать и в иных субъектах Российской Федерации.

Также анализ административных правонарушений в сфере оборота табачной продукции дает основания предложить некоторые правила квалификации соответствующих деяний.

1. «Вовлечение» есть целенаправленная деятельность, ориентированная на то, чтобы вызвать у человека желание совершить той или иной поступок. Соответственно, действия по вовлечению несовершеннолетнего в процесс потребления табака должно быть именно активными и, как правило, систематическими, поскольку направлены на вовлечение в процесс потребления табака. Если виновный дал несовершеннолетнему «затянуться» табачным дымом или однократно выкурить одну сигарету — вовлечения в процесс потребления табака не будет. Поскольку вовлечение в преступление должно быть активным, то вовлечение в форме бездействия невозможно. Так, даже единичный факт пассивного поведения родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, когда на его глазах несовершеннолетний ребенок берет сигарету и начинает курить, следует квалифицировать как «Неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних» (ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ). Момент окончания анализируемого административного правонарушения целесообразно соотносить со способами вовлечения несовершеннолетнего в процесс потребления табака:

- «предложение употребить» — с момента предложения (словесно или в форме жестов);
- «уговоры» — с момента начала «уговаривания»;
- «обещание какой-либо выгоды» — с момента предложения и формулирования возможных выгод;
- «угрозы» — с момента выражения угрозы (словесной или в форме жестов);
- «покупка для несовершеннолетних либо передача им вредных веществ — с момента фактической передачи.

2. Субъектом правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.23 КоАП РФ, следует признавать лицо, достигшее 18-летнего возраста, о чем прямо предлагается указать в ст. ч. 1 ст. 6.23 КоАП РФ. Кроме того, действия, которые выражаются в «покупке для несовершеннолетнего либо передаче ему табачных изделий или табачной продукции» или в

«предложении употребить» табачное изделие несовершеннолетнему, который является постоянным «курильщиком», способствуют ухудшению его физического здоровья. Соответственно, вопрос об административной ответственности взрослого решается положительно, поскольку объектом правонарушения выступает физическое здоровье несовершеннолетнего. Это правило относится лишь к общему субъекту правонарушения — физическому лицу, достигшему возраста 18-ти лет. Если же передача несовершеннолетнему табачных изделий или табачной продукции имела место со стороны продавца (даже знакомого и знающего о факте постоянного потребления несовершеннолетним табачных изделий), то квалификация действий виновного необходима по ч. 3 ст. 14.53 КоАП РФ «Продажа несовершеннолетнему табачной продукции или табачных изделий».

3. Относительно запрета торговли табачной продукцией на расстоянии менее чем сто метров по прямой линии без учета искусственных и естественных преград от ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания образовательных услуг, то судебная практика допускает использование для замера расстояния измерительной металлической линейки, электронной рулетки и публичной кадастровой карты, которая размещена в общем доступе на официальном сайте Росреестра, поскольку использование каких-либо специальных средств измерения в данном случае законом не предусмотрено.

Эти предложения необходимо учитывать при выработке мер по совершенствованию российского законодательства в рамках нового этапа административной реформы¹.

Библиографический список

1. Глазунова И.В. Формы и методы государственного регулирования: опыт административной реформы 2003-2010 годов // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2020. № 4 (95). С. 212—225.

2. Кобзарь-Фролова М.Н. К вопросу о сущности и содержании понятия «безопасность» в сфере здравоохранения // Современная наука. 2020. № 2. С. 95—101.

¹ Подробнее см.: Глазунова И.В. Формы и методы государственного регулирования: опыт административной реформы 2003—2010 годов // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 4 (95). С. 212—225; Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15—18, и др.

3. Редкоус В.М. О необходимости актуализации научных исследований административно-правового обеспечения государственной и общественной безопасности в современных условиях // Закон и право. 2020. № 10. С. 15–17.

4. Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15–18.

5. Редкоус В.М. Перспективы совершенствования законодательства об административной ответственности: опыт России и стран СНГ // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако. Материалы III Международной научно-практической конференции (Тамбов, 24–25 мая 2019 г.): в 2-х т. Тамбов, 2019. С. 304–308.

Мицкевич Людмила Абрамовна,
профессор кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Юридического института
Сибирского федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: mickevic51@mail.ru

Формула компетенции и её правовое регулирование

Аннотация. Компетенция государственных органов является одним из основных теоретических понятий, характеризующих правовой статус властных субъектов. Вновь возникший научный интерес к теории компетенции связан как с практическими потребностями, в первую очередь, потребностями законодательства, так и с современными тенденциями в государственно-управленческой деятельности. Проведённые мероприятия административной реформы и современные направления совершенствования публичного управления обуславливают необходимость вновь обратиться к теории компетенции и ее правовому регулированию.

Ключевые слова: компетенция органов исполнительной власти; функции; полномочия; методы и формы государственного управления.

В отечественной науке и, соответственно, в законодательстве компетенция традиционно определялась как совокупность (сумма) предметов ведения и полномочий. Несмотря на дискуссии по поводу определения компетенции (в частности отмечалось, что предметы ведения как сферы общественной жизни не могут быть элементами компетенции органа, и что нельзя определять компетенцию как сумму неоднородных элементов, а следует определять через право и обязанность (полномочие) решать вопросы определенного круга), до сих пор в тех или иных нормативных актах периодически возникает старое понятие полномочий и предметов ведения. В свое время Б.М. Лазарев на основе системного подхода предлагал определять компетенцию органа управления как «систему его полномочий, т. е. субъективных прав и обязанностей особого рода, направленных ... на реализацию управленческой деятельности органа...»¹. И далее предлагалось характеризовать сущность компетенции не только с традиционно юридических

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: ЮрИнформцентр, 2004.

позиций (властные полномочия), но и с позиций содержания управленческой деятельности, а именно управленческих функций¹. Сама компетенция стала пониматься как системное, целостное образование, состоящее из полномочий по определенному кругу вопросов, а в последний период — как система полномочий по осуществлению конкретных функций². Таким образом, в основу современной теории компетенции положены понятия, разработанные в свое время учеными, исследующими правовые аспекты теории компетенции (Б.М. Лазарев³), управленческое содержание (Б.П. Курашвили⁴), понятие и классификацию функций (И.Л. Бачило⁵).

Использование предложенной Б.М. Лазаревым универсальной управленческой цепочки (цель — задачи (подцели) — функции — методы — формы), в которой последовательно разворачивается логика управления и в которой каждый последующий элемент предопределяется предыдущим, позволяет включить в нее правовую категорию полномочий и одновременно посмотреть, каким образом эти элементы управленческой цепочки находят правовое закрепление в положениях об органах и иных статутных актах.

Цель деятельности любого органа предопределяется системой более высокого уровня по отношению к органу (положениями Конституции РФ и законами — по отношению к исполнительной власти, вышестоящим органом — по отношению к нижестоящему, самим органом — по отношению к его структурным подразделениям и т. д.). Цели отражают основное предназначение органа и чаще всего не закрепляются в самом статутном (компетенционном) акте об органе. Задачи органа отражают дробление цели на подцели, определенные по этапам движения к достижению цели, они более конкретны, закреплены (как правило) в разделе акта об органе и сформулированы как то желаемое состояние, которое должно быть достигнуто в сфере деятельности органа (обеспечение..., создание условий... и т. п.)⁶.

¹ Бачило И.Л. *Функции органов управления*. М.: Юрид. лит., 1976. С. 23–44.

² См. об этом: Мицкевич Л.А. *Функции, методы и формы государственно-управленческой деятельности // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции в 4 ч.* М.: Проспект, 2017. С. 38–42.

³ Лазарев Б.М. *Компетенция органов управления*. М.: Юрид. лит., 1972.

⁴ Курашвили Б.П. *Очерк теории государственного управления*. М.: Наука, 1987.

⁵ Бачило И.Л. *Функции органов управления*. М.: Юрид. лит., 1976.

⁶ См.: Постановление Правительства Красноярского края от 23.12.2014 № 639-п (ред. от 20.10.2020) «Об утверждении Положения о министерстве экономики и регионального развития Красноярского края» // СПС «Консультант Плюс».

Далее под каждую задачу должны быть установлены функции, которые в литературе определяют как основные направления деятельности по решению возложенных на орган задач¹. Следует отметить, что функции в результате административной реформы получили не только содержательное и управленческое признание², но и официальное регулирование³. Функции состоят из последовательных действий, в актах эти действия обычно выражены глаголом или отглагольным существительным (осуществляет правовое регулирование..., разрабатывает проекты... или разработка проектов...), заканчиваются конкретным объективированным вовне результатом (проект нормативного акта, постановление по делу, акт проверки и т. п.), у которого есть получатель (как правило, внешний получатель относительно органа или структурного подразделения). Полномочия как самый юридический элемент компетенции предоставляются органу именно для осуществления функций, при этом в актах достаточно редко встречается закрепление полномочий не просто отдельным перечнем в специальном разделе, а в привязке к той или иной функции.

Кратко формулу компетенции можно определить как совокупность полномочий по осуществлению функций в определенной сфере деятельности. Вне зависимости от ответа на дискуссионный вопрос о том, включаются ли задачи (как и методы и формы) в качестве элементов в структуру компетенции, можно сказать, что задачи определяют перечень функций и соответственно совокупность полномочий для их реализации.

Функции управления реализуются с помощью определенных методов (способов), описание которых в теории административного права остается довольно абстрактным. Методы убеждения и принуждения, командные и стимуляционные методы, методы прямого и косвенного воздействия, экспериментально-правовые режимы, программно-целевой

¹ См.: *Калинина Л.А.* Функции исполнительной власти: проблемы теории и практики // *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы.* М.: Юрист, 2004. С. 59–72.

² *Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпунин Д.В.* Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // *Государство и право.* 2016. № 3. С. 12–22.

³ Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 615 «О реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ» // *Собрание законодательства РФ.* 2020. № 19. Ст. 2992.

метод и актуальный в современных условиях метод проектного управления — в большинстве случаев эти методы описываются как методы государственного управления в целом, реже — как методы деятельности органа применительно к конкретной функции¹. Совершенно справедливо отмечается, что методы управления по своей сущности — это методы, способы, приемы совершения управленческих действий органом, должностным лицом по реализации функций для административного воздействия в отношении соответствующих объектов и лиц². Однако несмотря на описание методов в теории административного права, правовое регулирование конкретных методов осуществления функций органов найти в положениях об органах достаточно трудно. Исключение составляют нормативные акты, регулирующие полномочия сотрудников полиции и иных органов, имеющих право применять меры принуждения. Но кроме этих уже известных методов принуждения существуют методы реализации иных функций: по выработке государственной политики и правовому регулированию, контролю и надзору, предоставлению услуг, следовательно, нужны рекомендации по их правовому закреплению в компетенционных актах.

Формы государственного управления как следующий элемент управленческой цепочки, являются наиболее исследованными категориями в науке административного права. Формы определяют как внешнее выражение государственно-управленческой деятельности, как способы реализации методов, а через них и функций управления, как формы деятельности государственной администрации, как формы реализации исполнительной власти, как административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти³. Учение о формах государственного управления имеет самое непосредственное отношение к теории компетенции, поскольку право применять эти формы при осуществлении функций должно быть прямо предоставлено властному субъекту. Формы управления также следует делить на внешние и внутриорганизационные формы, и в зависимости от методов воздействия на благоприятствующие или обременяющие⁴. Пра-

¹ *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005; *Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпунин Д.В.* Указ. соч. С. 16.

² *Общее административное право: учебник: в 2 ч. / Под ред. Ю.Н. Старилова.* Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. Ч. 1. С. 622–623.

³ *Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова.* Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. Ч. 1. С. 529–600.

⁴ *Васильева А.Ф.* Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М.: РАП, 2012. С. 182–184.

новые формы управленческой деятельности органов урегулированы более подробно, чем, например, методы, формы чаще «привязаны» к функциям, точнее к полномочиям, предоставляемым для осуществления этих функций. Устанавливается, в частности, что органы принимают те или иные нормативные акты и определяется их наименование, либо устанавливается вид индивидуального акта, который принимается в результате рассмотрения административного дела, обращения гражданина, проведения проверки. Однако эти формы получают правовое закрепление преимущественно не в компетенционных актах и без непосредственной связи с функциями и полномочиями, а в процессуально-процедурных актах, как правило, законах, устанавливающих порядок производства. Например, КоАП РФ устанавливает порядок оформления протокола, требования к нему, и отдельно содержит перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы. В статутных актах преобладают общие формулировки, как правило, в отдельном разделе или пункте устанавливается, какие акты в принципе может принимать орган, вне связи с функциями и полномочиями.

Анализ нормативных актов позволяет назвать основные проблемы при правовом регулировании компетенции. Достаточно часто задачи, функции, полномочия описываются в одном разделе, без разграничения, иногда задачи и функции сливаются в единое целое или эти термины употребляются как синонимы, как правило, внешненаправленные и внутриорганизационные функции описываются в одном ряду без разделения на виды, полномочия перечисляются вне связи с функциями, без указания на то, для реализации какой функции предоставляется полномочие.

Представляется, что в соответствии с теорией компетенции алгоритм правового регулирования ее элементов должен содержать последовательное и конкретное определение задач, функций, полномочий по реализации каждой функции, методов осуществления функции, правовых и организационных форм, завершающих процедуру реализации функции.

Библиографический список

1. Бачило И.Л. Функции органов управления. М.: Юрид. лит., 1976. 312 с.
2. Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 12–22.

3. Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России / А.Ф. Васильева. М.: РАП, 2012. 329 с.
4. Калинина Л.А. Функции исполнительной власти: проблемы теории и практики // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 59–72.
5. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука, 1987. 295 с.
6. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
7. Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1 / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.
8. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. 276 с.
9. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: ЮрИнформцентр, 2004. 455 с.

Николаев Александр Геннадьевич,
профессор кафедры управления деятельностью подразделений
обеспечения охраны общественного порядка
Центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: alnikpravo@rambler.ru

Содержание оценки доказательств о дисциплинарном проступке

Аннотация. В статье рассмотрено содержание оценки доказательств о дисциплинарном проступке. Автор аргументировано анализирует содержание оценки доказательств в различных отраслях права и предлагает свое научное видение содержания данного понятия, включающее в себя определение допустимости, относимости, достоверности и взаимосвязи всей совокупности доказательств о дисциплинарном проступке.

Ключевые слова: административное право; доказательственная теория; оценка доказательств; допустимость; относимость; достоверность доказательств; дисциплинарный проступок; доказывание по делу о дисциплинарном проступке.

Проводящееся в рамках нового этапа административной реформы совершенствование административного законодательства¹ тесно связано с развитием институтов дисциплинарного принуждения, регламентируемого преимущественно нормами административного права. Институты административного и дисциплинарного принуждения вписываются в парадигму реформирования всей системы государственного управления в России, так как с их помощью решаются не только задачи юрисдикционного характера, но и задачи «позитивного», управленческого характера, связанные с регулированием общественных отношений в соответствующих сферах государственного управления. В рамках этого процесса научный и практический интерес

¹ Подробнее см.: *Редкоус В.М.* Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15–18; *Редкоус В.М.* Административные реформы в государствах — участниках СНГ // сб.: Актуальные проблемы науки административного права. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, Б.М. Лазарева. М., 2020. С. 130–136, и др.

представляет рассмотрение содержание предмета доказывания¹ и оценки доказательств, включающее в себя определение допустимости, относимости, достоверности и взаимосвязи всей совокупности доказательств, чему и посвящена настоящая статья.

В доказательственной теории особое место «содержание оценки доказательств, включающее в себя определение допустимости, относимости, достоверности и взаимосвязи всей совокупности доказательств»². Понятие «относимости доказательств» представлено различными мнениями ученых: так Л.Т. Ульянова, Ю.К. Орлов, увязывают это со способностью содержания доказательств, быть средством для установления обстоятельств, значимых для дела³; Л.В. Клейман, как обязательное правовое свойство «отражающее способность доказательства прямо или косвенно устанавливать обстоятельства, подлежащие доказыванию, в силу объективных связей между ними»⁴; ряд ученых, связывают это с признаком, «указывающим на наличие искомой связи между доказательственной информацией и обстоятельствами, подлежащими доказыванию»⁵; другие ученые подчеркивают объективный характер данной связи⁶; а некоторые считают ее «причинно-следственной, условно-обусловленной, пространственно-временной»⁷.

Термины «относимость» и «допустимость доказательств», косвенно связаны между собой. Однако автор статьи констатирует, что необходимо понимать, что допустимость является правовым требованием, но ни как не свойством доказательств. Так Н.М. Кипнис определял следующие критерии допустимости, взаимно увязывая это «всё с понятием надлежащий: это должен быть субъект, правомочный проводить

¹ *Николаев А.Г.* Предмет доказывания по делу о дисциплинарном проступке // Закон и право. 2021. № 2. С. 163–165.

² *Матюшин Б.Т.* Оценка доказательств судом первой инстанции по гражданским делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977. С. 13.

³ *Ульянова Л.Т.* Оценка доказательств судом первой инстанции. М., 1959. С. 20; *Орлов Ю.К.* Основы теории доказательств в уголовном процессе. Научно-практическое пособие. М., 2000. С. 40.

⁴ *Клейман Л.В.* Установление относимости доказательств при расследовании преступлений: Автореферат диссертации кандидата юридических наук. Омск, 2001. С. 11.

⁵ *Арсеньев В.Д.* Вопросы общей теории судебных доказательств. М., 1964. С. 104; *Бризицкий А., Зажицкий В.* Относимость и достоверность доказательств в уголовном судопроизводстве // Советская юстиция. 1982. № 3. С. 6; *Карнеева Л.М.* Доказательства в советском уголовном процессе. Волгоград, 1988. С. 46; *Громов Н.А.* Уголовный процесс России: Учебное пособие. М., 1998. С. 148.

⁶ *Петрухин И.Л.* Понятие и содержание оценки доказательств / Теория доказательств в советском уголовном процессе. М., 1973. С. 434–436; *Якунов Р.Х.* Доказывание в уголовном процессе // Уголовный процесс. М., 1991. С. 325.

⁷ *Ивлев Ю.В.* Логика. М., 1994. С. 130.

процессуальные действия получения доказательств; источник фактических данных, положенный в основу доказательств; процессуальное действие, положенное в основу получения доказательств; и установленный порядок проведения данных процессуальных действий, используемый как средство получения доказательств»¹. Данное мнение подтверждает А.Р. Нобель, констатируя, что «допустимость выступает правовым свойством доказательства, характеризующим его форму, отражающим, что имеющие значение для дела данные обнаружены в результате проведения надлежащим лицом»².

Также может наблюдаться смешение допустимости доказательств с достоверностью, на что указывал С.А. Шейфер, говоря, что «доказательство может быть признано недопустимым, когда примененный познавательный прием оказывается недостаточно эффективным»³. Е.А. Шурупова также пишет, что при осуществлении дисциплинарного производства «выяснение отдельных фактов и обстоятельств совершения дисциплинарного проступка в ряде случаев представляет достаточные сложности, поскольку может быть связано с вторжением в сферу личных интересов сотрудника, в сферу охраняемой законом врачебной тайны и иной тайны, персональных данных, как самого сотрудника, так и иных граждан»⁴.

Соответственно под относимостью доказательств в дисциплинарном принуждении⁵ понимается качество, устанавливающее, насколько данное доказательство может удостоверить обстоятельство совершения дисциплинарного проступка. Так, к примеру, в п. 1 ст. 52 ФЗ № 342-ФЗ⁶ указано, о «необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником ОВД дисциплинарного

¹ *Кипнис Н.М.* Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. М., 1995.

² *Нобель А.Р.* Определение допустимости доказательств по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы Российского права. 2016. № 1 (62). С. 76–83.

³ *Шейфер С.А.* Сущность и способы собирания доказательств в советском уголовном процессе. М., 1972.

⁴ *Шурупова Е.А.* Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: отвечает ли законодательство требованиям реформы? // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. №1 (3). С. 191–196.

⁵ *Николаев А.Г.* Парадигмы императивной и декларативной логики дисциплинарного принуждения // Государственная служба и кадры. 2020. № 5. С. 240–242.

⁶ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020.

проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных статьей 14 настоящего ФЗ, а также по заявлению сотрудника». Допустимость доказательств в дисциплинарном принуждении означает, что обстоятельства произошедшего факта должны быть представлены доказательствами с помощью средств, формализованными в нормах законов для субъектов дисциплинарного принуждения. Где также в вышеприведенном ФЗ в п.9 ст. 52 прописано, что «порядок проведения служебной проверки устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Достоверность и достаточность доказательств. По мнению видных ученых Р.С. Белкина и А.И. Винберга «с гносеологической точки зрения, достоверность — это доказанная обоснованная истинность, т. е. форма существования истины. Достоверность выводов означает, что эти выводы не только истинны, т. е. соответствуют действительности, но и «достойны веры», доказаны, обоснованы. Достоверность знания — это убежденность в его истинности, утверждение, а не предположение»¹. Как указывает А.Б. Дудаев «оценить достоверность доказательств — означает определить соответствие полученных сведений о фактах действительности»². Так, к примеру, ч. 7 ст. 67 ГПК РФ, предписывает «не считать доказанными обстоятельства, подтверждаемые только копией документа или иного письменного доказательства, в тех случаях, когда утрачен и не передан суду оригинал документа, и представленные каждой из спорящих сторон копии этого документа не тождественны между собой, и невозможно установить подлинное содержание оригинала документа с помощью других доказательств»³.

Термин «достаточность доказательств» в основном рассматривается на завершающей стадии оценочной деятельности всех собранных по делу совокупности доказательств. В тоже время достижение совокупности достаточности собранности доказательств, становится окончанием данной стадии расследования и пределом сбора доказательств.

¹ Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание. М., 1969. С. 204.

² Дудаев А.Б. Завершающая стадия доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. № 2. С. 7–9.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 724-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Векшина Геннадия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 67 и положением части второй статьи 71 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27032018-n-724-o/> (дата обращения: 15.12.2020).

Достаточность собранных по делу доказательств, определяет пределы количественного и качественного выражения доказывания (об этом также пишут в своих работах М.С. Попов¹ и И.В. Панова²). Продолжая данную мысль, Ф.П. Васильев также пишет, что «по своему содержанию процесс доказывания складывается из ряда элементов, органически связанных между собой, а именно: собирания доказательств, их закрепления, проверки и оценки. В процессуальной литературе элементы доказывания иногда называют этапами. Такое наименование представляется неудачным, ибо наводит на мысль о чередовании этапов, предполагает разрыв их во времени. Между тем процесс доказывания — это единый и неразрывный процесс познания, в котором указанные элементы повторяются. Говорить о собирании, фиксации, проверке и оценке доказательств как этапах не следует еще и потому, что под этапами доказывания правильной и целесообразней понимать различные, следующие один за другим моменты установления истины, характеризующиеся различной степенью выясненности доказываемых по делу обстоятельств»³.

И.А. Трофимова Т.В. Федорова пишут, что при доказывании по делу о дисциплинарном правонарушении «доказательства признаются достаточными, если их совокупность позволяет бесприкословно установить фактические обстоятельства дела. Доказательства оцениваются должностным лицом, производящим расследование, по своим собственным убеждениям. Поэтому во внимание необходимо принимать только те доказательства, в достоверности которых нет сомнения. Если такие сомнения есть, их необходимо опровергнуть при помощи дополнительных доказательств»⁴.

Изучив мнения различных ученых, автор приходит к выводу, что под достоверностью представленных доказательств совершения дисциплинарного правонарушения понимается качество, отражающее обоснованность и точность представленных обстоятельств и фактов для правильного принятия решения по делу о дисциплинарном проступке.

¹ Попов М.С. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юр. Норма, ИНФРА-М, 2016. С. 649.

² Панова И.В. Административно-процессуальное право России / И. В. Панова. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 321–322.

³ Васильев Ф.П. Теория доказательств в административном процессе. Процесс доказывания. Понятие и содержание процесса доказывания // Вестник Чувашского университета. 2006. № 3. С. 99–114.

⁴ Трофимова И.А., Федорова Т.В. Особенности доказывания по делу о дисциплинарном правонарушении // Закон и право. 2019. № 12. С. 173–175.

Как пример, это п. 30.6. Приказа МВД России №161-2013, в котором указано, что «сотрудник (председатель и члены комиссии), проводящий служебную проверку, обязан: документально подтвердить дату и время совершения дисциплинарного проступка, обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, как отягчающие, так и смягчающие его вину»¹. Под достаточностью доказательств о дисциплинарном правонарушении, понимается свойство доказательств, позволяющее установить все без исключения обстоятельства, имеющие значение для вынесения законного и обоснованного решения по дисциплинарному производству². Пример, это указанный перечень совершения обязательных дисциплинарных процессуальных действий должностного лица, проводящего служебную проверку, для установления всех обстоятельств, необходимых для принятия решения по делу, который представлен п. 30 вышеуказанного Приказа МВД России.

Решение этого вопроса важно для совершенствования дисциплинарного производства, осуществляемого в системе, как органов внутренних дел³, так и иных государственных органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную деятельность⁴.

Библиографический список

1. Арсеньев В. Д. Вопросы общей теории судебных доказательств. М., 1964.
2. Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание. М., 1969.
3. Бризицкий А., Зажицкий В. Относимость и достоверность доказательств в уголовном судопроизводстве // Советская юстиция. 1982. № 3.
4. Васильев Ф.П. Теория доказательств в административном процессе. Процесс доказывания. Понятие и содержание процесса доказывания // Вестник Чувашского университета. 2006. № 3.

¹ Приказ МВД РФ от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Рос.газета. 2013. 14 июня.

² Николаев А.Г. Дифференциация дисциплинарных проступков // Образование. Наука. Научные кадры. 2018. № 1. С. 57–59.

³ Редкоус В.М. О некоторых вопросах совершенствования правового регулирования служебных и трудовых отношений в системе органов внутренних дел // Государственная служба и кадры. 2020. № 4. С. 19–21

⁴ Редкоус В.М. О некоторых вопросах совершенствования правового регулирования служебных и трудовых отношений в системе органов государственной безопасности // Государственная служба и кадры. 2020. № 5. С. 248–250.

5. Громов Н.А. Уголовный процесс России: учебное пособие. М., 1998.
6. Дудаев А.Б. Завершающая стадия доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. №2.
7. Ивлев Ю.В. Логика. М., 1994.
8. Карнеева Л.М. Доказательства в советском уголовном процессе. Волгоград, 1988. С. 46.
9. Кипнис, Н.М. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. М., 1995.
10. Клейман Л.В. Установление относимости доказательств при расследовании преступлений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001.
11. Матюшин Б.Т. Оценка доказательств судом первой инстанции по гражданским делам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977.
12. Николаев А.Г. Дифференциация дисциплинарных проступков. Образование. Наука. Научные кадры. 2018. № 1. С. 57–59.
13. Николаев А.Г. Парадигмы императивной и декларативной логики дисциплинарного принуждения // Государственная служба и кадры. 2020. № 5.
14. Николаев А.Г. Предмет доказывания по делу о дисциплинарном проступке // Закон и право. 2021. № 2.
15. Нобель А.Р. Определение допустимости доказательств по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы Российского права. 2016. №1 (62). С. 76–83.
16. Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе. Научно-практическое пособие. М., 2000.
17. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М.: НОРМА, 2007.
18. Петрухин И.Л. Понятие и содержание оценки доказательств / Теория доказательств в советском уголовном процессе. М., 1973. Попов М.С. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Юр. Норма, ИНФРА-М, 2016.
19. Редкоус В.М. О некоторых вопросах совершенствования правового регулирования служебных и трудовых отношений в системе органов внутренних дел // Государственная служба и кадры. 2020. № 4.
20. Редкоус В.М. О некоторых вопросах совершенствования правового регулирования служебных и трудовых отношений в системе органов государственной безопасности // Государственная служба и кадры. 2020. № 5.
21. Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15–18.

22. Редкоус В.М. Административные реформы в государствах — участниках СНГ // В сб.: Актуальные проблемы науки административного права. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, Б.М. Лазарева. Москва, 2020. С. 130—136.

23. Трофимова И.А., Федорова Т.В. Особенности доказывания по делу о дисциплинарном правонарушении // Закон и право. 2019. №12. С. 173—175.

24. Ульянова Л.Т. Оценка доказательств судом первой инстанции. М., 1959. Шейфер С.А. Сущность и способы собирания доказательств в советском уголовном процессе. М., 1972.

25. Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: соответствует ли законодательство требованиям реформы? // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. №1 (3). С. 191—196.

26. Якупов Р.Х. Доказывание в уголовном процессе / Уголовный процесс. М., 1991.

Порываев Сергей Александрович,
доцент кафедры административного права и процесса
имени Н. Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук
e-mail: dwimmorberg@yandex.ru

К вопросу об административно-правовых формах деятельности публичной администрации в условиях новых конституционных реалий

Аннотация. Статья посвящена проблематике развития административно-правовых форм в современных условиях. Анализируются проблемы субъектов, от которых исходят данные формы, разграничения административно-правовых и административно-процессуальных форм, целей, ради которых такие формы используются. Автор излагает проблемы нормативного регулирования административно-правовых форм, недостаточность его в настоящее время. В статье систематизируются выводы об актуальном состоянии института административно-правовых актов и намечаются перспективы его развития.

Ключевые слова: административно-правовые формы; административно-правовые акты; административные договоры; административно-процессуальные формы; публичная администрация.

Положения Конституции РФ 1993 года задают определенную парадигму развития всех отраслей права, в том числе и административного. Эта парадигма существенно меняет отношения между публичной властью и частным лицом, превращая последнего в полноправного субъекта административных правоотношений, а также дополняя и преобразуя традиционную управленческую функцию административно-правового регулирования другими, а именно:

- 1) правообеспечительной, призванной обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций;
- 2) правозащитной, связанной с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающей их гарантированность¹.

Проявляется это, в частности, и в таком важнейшем административно-правовом институте как административно-правовые формы,

¹ См.: *Зеленцов А.Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // *Административное право и процесс.* 2015. № 11. С. 22–37.

которые из форм государственного управления преобразуются в формы достижения баланса (интеграции и защищенности) частных и публичных прав и законных интересов¹. Таким образом, в современных условиях, с учетом положений ст. 2 и 18 Конституции РФ, органы и должностные лица публичной администрации призваны не просто реализовывать свои полномочия по принятию и совершению административно-правовых форм, а осуществлять функцию защиты прав, свобод и законных интересов индивидуальных субъектов, коллективов и общества в целом². Применение административно-правовых форм в идеале должно способствовать поддержанию доверия между публичной властью и гражданами, что чрезвычайно важно для современного этапа развития российского общества³.

С учетом положений ч. 2 и 3 ст. 132 Конституции РФ можно уверенно утверждать, что в современных условиях административно-правовые формы исходят не только от органов исполнительной власти, но и от органов местного самоуправления, исполняющих делегированные им государственные полномочия. Но также нельзя забывать и про иные административно-правовые органы и организации, которые могут осуществлять административно-правовые формы. К ним относятся Центральный Банк РФ, государственные внебюджетные фонды, избирательные комиссии, государственные корпорации, саморегулируемые организации. Эти субъекты осуществляют правовое регулирование очень различных правоотношений, среди которых отнюдь не все являются административными. Необходима доктринальная разработка их административно-правовых форм, которая позволила бы осуществить и систематизацию их нормативного регулирования, которое сейчас осуществляется крайне разрозненно и бессистемно. Здесь был бы полезен учет подхода, широко распространённого в доктрине ряда зарубежных государств (Франции, Великобритании, Бельгии, Греции, Нидерландов), согласно которому административно-правовые формы

¹ См.: Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 295.

² См.: Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. А.И. Стахова. М.: РГУП, 2019. С. 196 (автор параграфа — М.Н. Кобзарь-Фролова).

³ См.: Зюзин В.А. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-процессуальное значение // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 21–25.

(в частности, акты) определяются не через регулируемые правоотношения, а через природу власти, которая их принимает¹.

В современных условиях важное значение приобретают также положения ст. 72 Конституции РФ, согласно которой предполагается разграничения административного и административно-процессуального законодательства. Это неизбежно должно влечь за собой и разграничение административно-правовых и административно-процессуальных форм. В научной литературе отмечается, что органы исполнительной власти и органы местного самоуправления реализуют возложенные на них административно-публичные функции в отношении физических лиц и организаций в двух самостоятельных, но неразрывно взаимосвязанных и взаимодействующих формах правоприменительной деятельности:

1) формы правоприменительной деятельности, осуществляемые во внепроцессуальном порядке, который установлен административным законодательством Российской Федерации. Они являются самостоятельными внепроцессуальными административно-правовыми формами деятельности публичной администрации;

2) формы правоприменительной деятельности, осуществляемые в процессуальном порядке, который установлен административно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Они являются самостоятельными административно-процессуальными формами деятельности публичной администрации.

При этом формы являются процессуальными, если направлены на разрешение административных (внесудебных) дел, отнесенных к компетенции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих административно-публичные функции².

Важно отметить, что наряду с административно-правовыми актами в настоящее время активно развивается такая административно-правовая форма как административный договор³. Хотя российское законодательство не содержит ни дефиниции, ни перечня административных договоров либо их характерных признаков, судебная практика (включая практику Верховного Суда РФ) фактически признает

¹ См.: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 29.

² См.: Стахов А.И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структур // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15.

³ См., напр.: Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 319–325.

эту правовую категорию, осуществляя проверку законности определенных договоров и соглашений в порядке административного судопроизводства¹. Тем самым реализуются положения ст. 46 Конституции РФ о праве на судебную защиту от незаконных мер, принимаемых публичной властью.

В данный момент и административно-правовые, и административно-процессуальные формы нормативно урегулированы довольно слабо. Ни административные акты, ни административные договоры не имеют рамочного законодательного регулирования. Хотя в российской юридической науке уже довольно давно отмечается необходимость детального и тщательного нормативного закрепления порядка деятельности публичной администрации². Такая ситуация конечно же не способствует повышению эффективности функционирования публичной власти и защиты субъективных прав и законных интересов частных лиц. Исходя из этого, задача дальнейшей адаптации административного и административно-процессуального законодательства под требования Конституции РФ представляется по-прежнему неотступно стоящей перед юридической наукой и практикой в России.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1) в настоящее время в Российской Федерации идет процесс конституционализации административно-правовых форм, который, однако, все еще далек от завершения;

2) современные административно-правовые формы имеют целью достижение баланса (интеграции и защищенности) частных и публичных прав и законных интересов, обеспечить необходимый для развития общества уровень доверия между публичной властью и частными лицами;

3) современные административно-правовые формы могут исходить не только от органов исполнительной власти, но и от органов местного самоуправления, а также от иных административно-публичных органов;

4) насущной задачей является разграничение в теории и на практике административно-правовых и административно-процессуальных форм;

¹ См., напр.: Решение Верховного Суда РФ от 29 мая 2019 г. по делу № ВКА-ПИ19-14 // СПС «Консультант Плюс».

² См., напр.: *Аврутин Ю.Е.* Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // *Административное право и процесс.* 2015. № 8. С. 7–14.

5) совершенствование доктринальной разработки административно-правовых форм должно вести к их законодательному закреплению и систематизации с целью обеспечения эффективности административно-правового регулирования и защиты субъективных прав и законных интересов.

Библиографический список

1. Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 7–14.

2. Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. А.И. Стахова. М.: РГУП, 2019.

3. Зеленцов А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

4. Зюзин В.А. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-процессуальное значение // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 21–25.

5. Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 20–93.

6. Стахов А.И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структур // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15.

7. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019.

8. Решение Верховного Суда РФ от 29 мая 2019 г. по делу № ВКА-ПИ19-14 // СПС «Консультант Плюс».

Свередюк Максим Геннадьевич,
доцент кафедры организации здравоохранения
и медицинского права
Института повышения квалификации
специалистов здравоохранения
Министерства здравоохранения Хабаровского края
e-mail: uristms27@bk.ru

Административный подход к управлению правовыми рисками в системе здравоохранения

Аннотация. В современной науке выдвигается концепция «общества риска»¹, которую можно выразить фразой — «не существует свободного от риска поведения»². «Иными словами, риски проявляются на всех уровнях функционирования социальной системы»³. Учитывая данные тенденции, представляется актуальным исследование природы правовых рисков, как в целом, так и применительно к отдельным правоотношениям. В статье анализируются правовые риски медицинской деятельности. Акцент сделан на вопросах профилактики и минимизации рисковых явлений путем выстраивания административно-правового подхода.

Ключевые слова: правовой риск; управление; административно-правовой подход; медицинская организация.

Все большее практическое значение приобретают вопросы выявления рисков в правовой, юридической деятельности. Магазинер Я.М. указывал на то, что «право есть не что иное, как система распределения рисков»⁴.

Риск в праве имеет двойственную природу, поскольку право, с одной стороны, является регулятором риска и направлено на его

¹ См., напр.: *Аврутин Ю.Е.* Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежашего публичного управления // *Административное право и процесс.* 2015. № 8. С. 7–14.

² *Beck U.* World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2010. P. 1–10; 24–46; *Яницкий О.Н.* Социология риска: ключевые идеи // *Мир России.* 2003. № 1. С. 3–35; *Кравченко С.А.* Новые и новейшие социологические теории через призму социологического воображения. М.: Юрайт, 2015. 584 с.

³ *Луман Н.* Понятие риска // *Альманах THESIS.* 1994. № 5. С. 155.

⁴ *Бессмертная О.П., Бондаренко Н.Г.* Философия риска: от индивидуального к глобальному измерению феномена // *Экономические и гуманитарные исследования регионов.* 2016. № 4. С. 70.

наиболее справедливое распределение между сторонами либо на его минимизацию и устранение; с другой — право само порождает риск, поскольку правовые конструкции некоторых частноправовых институтов способствуют возникновению различных ситуаций риска. Особую актуальность рисковые явления приобретают в сферах, затрагивающих такие неотъемлемые права человека, как право на жизнь и здоровье. Одной из таких сфер является охрана здоровья, в частности, осуществление медицинской деятельности.

Правовые вопросы в сфере медицины, за последние несколько лет, приобрели большое значение. Способствует этому пациент-ориентированная модель правоотношений «врач—пациент», с явным перекосом правовых статусов данных субъектов в сторону пациента. В частности, произошедшее отождествление медицинской помощи с медицинской услугой, а пациента с потребителем, привели к тому, что пациенты получили широкие права и реальные механизмы их правовой защиты, что с одной стороны, безусловно правильно, но с другой, учитывая наличие пробелов в законодательстве об охране здоровья, правовых неопределенностей, зачастую приводит к злоупотреблению данными правами и порождению такого явления, как потребительский (пациентский) экстремизм.

Например, в Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — 323-ФЗ) имеет место отсутствие механизма реализации ряда существенных процедурных норм, что вызывает определенные трудности и порождает риск привлечения к ответственности.

В частности, длительное время вызывала спор и конфликты реализация пункта 6 ст. 6 323-ФЗ, закрепляющая положения о посещении пациента в медицинской организации родственниками. Возникали следующие вопросы: правомерность ограничения посещения временем; законность вменения в обязанность прохождения санитарного фильтра либо предоставления документов о состоянии здоровья; возможность ограничения количества родственников для посещения больного, например в отделении реанимации и т. п. Только в 2020 году (спустя 9 лет после принятия 323-ФЗ), данный вопрос был регламентирован на уровне издания нормативно-правового акта Министерства здравоохранения Российской Федерации¹.

Также в качестве примера правовой неопределенности, порождающей риски можно привести пункт 4 статьи 6 323-ФЗ — организация

¹ Бушев А.Ю. Основы управления рисками в праве // Арбитражные споры. 2008. № 3. С. 82.

оказания медицинской помощи пациенту с учетом рационального использования его времени.

При этом понятие «рациональное использование времени» в настоящий момент официально не регламентируется, порождая массу толкований. Кроме того, не предусмотрен, в целом, механизм реализации данной нормы. В этой связи медицинская организация должна самостоятельно формировать механизм реализации, посредством разработки и внедрения локальных правовых актов либо закрепляя правила в договоре с пациентом. С другой стороны, пациент также лишен возможности, с точки зрения правовой дефиниции однозначно понять указанный термин. И это не единичные нерешенные вопросы правореализации, таких аспектов множество:

- риск определения статуса пациента;
- реализация права лечащего врача на отказ пациенту от его наблюдения и лечения;
- надлежащая интерпретация правовых норм при обращении пациента за выбором врача и (или) выбором медицинской организации;
- оформление волеизъявления пациента при доведении информации о медицинском вмешательстве, с учетом критериев доступности и полноты;
- осуществление медицинской помощи при конфликте интересов законных представителей и другие.

Перекося правовых статусов и фактически отсутствие реальной ответственности пациентов привело к стремительному росту жалоб, по различным аспектам осуществления медицинской деятельности. За период 1996–2013 годы количество жалоб и обращений граждан на неудовлетворительное медицинское обслуживание увеличилось в полторы тысячи раз с 37 тыс. до 53 255 203¹.

Нарастающие тенденции имеют место и в разрешении споров, посредством обращения в судебные инстанции. Исследование судебной практики, проведенное кафедрой организации здравоохранения и медицинского права КГБОУ ДПО «Институт повышения квалификации специалистов здравоохранения» совместно с региональным Министерством здравоохранения выявило следующие показатели: в 2019 году пациентами (законными представителями, родственниками) заявлены иски о возмещении вреда на общую сумму 263 537 166, 12 руб. (в среднем предъявлялись требования на сумму 2 716 878 рублей), за 2018 год было предъявлено требований на общую сумму

¹ Новиков К. Первое сражение // Российская газета. № 138 (5514). 29.06.2011. URL: <https://rg.ru/2011/06/29/zakon.html> (дата обращения: 26.07.2019).

230 021 701,83 руб. То есть, размер предъявленных требований увеличился более чем на 30 млн. руб.¹

В этой связи, по мнению автора, обоснованным является выделение правовых рисков при осуществлении медицинской деятельности в отдельное исследование, в особенности формирования механизмов их профилактики и минимизации.

В настоящее время в научный оборот теории права введено понятие «правовое управление рисками», которое определяется как «волевая деятельность, направленная на правовую регламентацию отношений, связанных с рисковыми явлениями, правовой контроль над рисками и оперативное воздействие на риски, возникающие в юридической деятельности»².

Необходимо отметить, что законодатель особо подчеркивает необходимость наличия компетенций в сфере управления рисками руководства медицинской организации. В частности, в требованиях профессионального стандарта «Специалист в области организации здравоохранения и общественного здоровья»³ прописано — заместитель руководителя медицинской организации должен уметь оценивать риски, связанные с реализацией управленческих решений и обладать знаниями основ риск-менеджмента. Главный врач (руководитель) обязан осуществлять управление рисками медицинской организации.

Внедрить систему управления правовыми рисками возможно посредством административно-правового подхода. Под которым предлагается понимать — комплекс мероприятий, закрепляющий базовые элементы системы управления рисками, регламентированный отраслевым органом исполнительной власти в форме организационно-распорядительных актов и (или) комплекс мероприятий, закрепляющий

¹ Организация медико-правовой работы краевыми учреждениями здравоохранения, на основе анализа и обобщения судебной практики по искам пациентов о взыскании компенсации морального вреда и (или) материального ущерба в результате причинения вреда здоровью за 2019 год / *Свередюк М.Г., Тяг В.Ю., Решетникова И.С.* М-во здравоохранения Хабаровского края, КГБОУ ДПО «Ин-т повышения квалификации специалистов здравоохранения». Хабаровск: Ред.-изд. центр ИПКСЗ, 2020. 23 с.

² *Крючков Р.А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 124–125.

³ Приказ Минтруда России от 07.11.2017 № 768н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области организации здравоохранения и общественного здоровья» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.11.2017 (дата обращения: 12.02.2021).

элементы системы управления рисками актуальные для конкретной организации в виде издания локального нормативного акта.

Сущность данного подхода, заключается в регламентации функций, прав, обязанностей, нормативов качества, затрат, продолжительности, элементов системы в нормативных актах (административные регламенты, приказы, распоряжения, указания, стандарты, инструкции, положения и т. п.).

Этапы организации системы управления правовыми рисками посредством административного подхода следующие.

Первый этап: разработка административного регламента на уровне органа исполнительной власти. На данном этапе внутри системы необходимо будет определить четкие критерии взаимодействия, решить ряд процедурных вопросов. Представляется актуальным разработка административного регламента с рабочим названием «Административный регламент по внедрению в деятельность подведомственными организациями системы управления медико-правовыми рисками».

Второй этап: разработка локального нормативного акта организации с рабочим названием «О формировании и внедрении в деятельность организации системы управления медико-правовыми рисками», с определением лиц, ответственных за организацию и контроль, формирование рабочей группы по внесению предложений по совершенствованию системы, утверждением Положения «О системе управления медико-правовыми рисками», формы отчета, плана мероприятий на календарный год.

Третий этап: непосредственное исполнение административного регламента и (или) локальных нормативных актов.

Четвертый этап: плановый (по итогам календарного года) и внеплановый (по жалобе, при возникновении спорной ситуации, при наличии предписания (замечания) контрольно-надзорного органа) мониторинг и корректировка системы управления.

Стадия мониторинга и пересмотра системы управления рисками призвана обеспечить непрерывное совершенствование исследуемой системы. Данная стадия является «сквозной», что означает необходимость осуществления ревизионных мероприятий на протяжении всего процесса риск-менеджмента.

И завершающая стадия — анализа и корректировки системы управления рисками. Анализ риска — конечный этап, имеющий целью получение необходимой информации и структуре, свойствах объекта и прогнозируемых рисках. Собранной информации должно быть достаточно для того, чтобы принимать адекватные решения в последующем, а также посредством полученной информации вносить необходимые коррективы в систему управления рисками.

Анализ состоит из выявления рисков и их оценки. При выявлении рисков (качественная составляющая) определяются все риски, присущие исследуемой системе.

Можно сказать, что система управления рисками, в том числе медико-правовыми — это постоянный самоанализ в целях корректировки содержания структуры системы, с целью минимизации факторов риска.

Формирование системы управления рисками, ее внедрение и мониторинг, позволят решить целый комплекс задач, как локальных (повышение эффективности работы конкретной медицинской организации), так и задач государственной важности (повышение доступности, качества оказания медицинской помощи). Кроме того, профилактика и минимизация правовых рисков в системе здравоохранения является одним из составляющих общей стратегии риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности. Как правильно заметил, М.А. Мурашко, будучи на тот момент главой Росздравнадзора: «В медицинской организации должна быть выстроена такая система управления всеми процессами, которая бы позволила минимизировать риски, вовремя обнаруживать узкие места и проводить корректирующие мероприятия»¹.

Библиографический список:

1. Бессмертная О.П., Бондаренко Н.Г. Философия риска: от индивидуального к глобальному измерению феномена // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2016. № 4.
2. Бушев А.Ю. Основы управления рисками в праве // Арбитражные споры. 2008. № 3.
3. Кравченко С.А. Новые и новейшие социологические теории через призму социологического воображения. М.: Юрайт, 2015. 584 с.
4. Крючков Р.А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011.
5. Луман Н. Понятие риска // Альманах THESIS. 1994. № 5. С. 155.
6. Новиков К. Первое сражение // Российская газета. № 138 (5514). 29.06.2011. URL: <https://rg.ru/2011/06/29/zakon.html> (дата обращения: 26.07.2019).
7. Организация медико-правовой работы краевыми учреждениями здравоохранения, на основе анализа и обобщения судебной практики по искам пациентов о взыскании компенсации морального вреда

¹ URL: https://aif.ru/society/healthcare/glava_roszdravnadzora_perehodim_na_riskorientirovannuyu_model_kontrolya (дата обращения 18.12.2020).

и (или) материального ущерба в результате причинения вреда здоровью за 2019 год / Свередюк М.Г., Тянь В.Ю., Решетникова И.С.. М-во здравоохранения Хабаровского края, КГБОУ ДПО «Ин-т повышения квалификации специалистов здравоохранения». Хабаровск: Ред.-изд. центр ИПКСЗ, 2020. 23 с.

8. Приказ Минтруда России от 07.11.2017 № 768н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области организации здравоохранения и общественного здоровья» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.11.2017 (дата обращения: 12.02.2021).

9. Яницкий О.Н. Социология риска: ключевые идеи // Мир России. 2003. № 1. С. 3–35.

10. Beck U. World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2010. P. 1–10; 24–46.

Рубцов Олег Игоревич,
аспирант
Института государства и права
Российской академии наук
e-mail: o.rubtsov@list.ru

Причины и условия возникновения в общественном обороте понятия непубличное массовое мероприятие: постановка проблемы в контексте COVID-19

Аннотация. Целью исследования автора определено раскрытие причин и условий возникновения в общественном обороте понятия непубличное массовое мероприятие в условиях Covid-19 и распространения ограничений на все сферы социальных отношений. Научная новизна заключается в изучении регулирования общественных отношений в абсолютно новых условиях эпидемиологической обстановки. В результате определено, что классификация массовых мероприятий подлежит особому разграничению на публичные и непубличные в условиях ограничений, вызванных эпидемиологической обстановкой.

Ключевые слова: пандемия; обеспечение безопасности граждан; санитарно-эпидемиологическая ситуация; массовое мероприятие; публичное мероприятие; непубличное мероприятие; единая система публичной власти; режим повышенной готовности; административно-принудительные меры.

Период всеобщей пандемии, обусловленной действием и внезапным распространением нового, ранее неизвестного науке вируса COVID-19 в конце 2019–2020 гг. и позже, был отмечен не только всеобщей мобилизацией на борьбу с этим пагубным явлением, приносящим вред не только жизни и здоровью людей во всем мире, но и негативно отразившемся на развитии экономических отношений, во многих странах. Всеобщая пандемия повлияла на перестройку социальных отношений, отношений в области здравоохранения, санитарно-эпидемиологического благополучия не только в отдельных городах, и странах, но и на целых континентах Правительства большинства стран мира вынуждено было принимать меры, направленные на защиту и обеспечение безопасности своих граждан. Последние были связаны с введением особого контроля (надзора), а также запретов, ограничений и ответственности в связи с действием в стране чрезвычайной ситуации, связанной с распространением вируса.

Предпринимаемые большинством стран меры имели самый разнообразный характер и области применения. Прекращалось авиасообщение между городами и целыми государствами, вводились карантинные меры, гражданам было предложено не выходить из дома, что впоследствии и вовсе перешло на иной уровень, граждан обязали соблюдать режим самоизоляции.

Данные ограничения явились мерами борьбы большинства стран с распространением новой коронавирусной инфекции. К ним также следует отнести любые мероприятия, связанные с массовым скоплением людей. Ограничения коснулись предприятий общественного питания, не проводились спортивные мероприятия и многие другие. Руководителям предприятий и организаций было предложено, по возможности перевести работников на удаленный режим работы и т.п.

То есть принудительные, волевые меры, имеющие императивный, властный характер, имели свое распространение на все сферы социальных отношений, включая частноправовые, что позволяет сделать вывод об особой актуальности постановки проблемы в контексте COVID-19.

Общезвестным является факт того, что аэрозольные частицы коронавирусной инфекции концентрируются в воздухе, болезнь передается как воздушно-капельным путем, так и через зараженные поверхности. Данное обуславливает скорость ее распространения и подчеркивает необходимость быстрого реагирования государств мира.

Принимая во внимание неоднородность вспышек инфекции, во многом меры предпринимались спонтанно, человечество в целом, и в том числе Россия не готовы были к подобного рода катаклизмам. Не только медицина не справлялась с огромным количеством больных людей, но и с правовой точки зрения, оказался огромный вакуум, белое пятно в законодательстве.

Пандемия, локдаун или изоляция (резкое сокращение социальной активности по причине закрытия учреждений и запретов на передвижение), самоизоляция, удаленка, эпидемия, ограничительные меры — все эти термины и совестные обозначения появляются в период возникновения опасности COVID-19. Многие из них ранее не встречались в употреблении большинства граждан, теперь входят в общественный оборот и используются странами мира при составлении рекомендаций, иных актов ограничительного действия.

Примечательно, что новые социально значимые термины, словесные обозначения активно охватили общественный оборот, которые теперь употребляются повсеместно.

При этом, особой фигурой, в условиях COVID-19, следует отождествить такие термины, обозначения, которые связаны именно со скоплением людей, как угрозы потенциального распространения инфекции. Среди наиболее часто употребляемых терминов следует отметить такие как: «массовые мероприятия», «места скопления людей (граждан)», социальное дистанцирование, соблюдение (несоблюдение) социальной дистанции», масочный режим, использование средств коллективной и индивидуальной защиты, ответственность за не ношение масок и перчаток в общественных местах и другие, а также ограничения, связанные с режимом действия того, что понимается под указанными терминами.

Новизна вышеуказанных терминов и словесных обозначений позволяет констатировать, что в контексте COVID-19 (особых условий), наличие проблематики их применения, поскольку последние не в полной мере отражены в российском законодательстве и слабо раскрыты теоретиками права.

Опасность такой ситуации состоит, прежде всего в том, что граждане не понимая значения многих терминов, не находя отражения их в позитивном праве страны, часто противодействовали вводимым государственными органами мерам, не соблюдали их или игнорировали, относились беспечно.

Справедливости ради стоит отметить, что не только в России сложилась такая ситуация. Указанные выше понятия не были отражены в законодательстве иных стран и тоже нашли непонимание со стороны граждан, не желающих соблюдать меры, посягающие на их свободы.

В Российской Федерации здоровье людей находится под охраной государства (статья 7 Конституции Российской Федерации). Обеспечение проведения единой социально ориентированной государственной политики в области здравоохранения осуществляется в соответствии с нормами Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹, а также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года»². Вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения регулируются нормами Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³.

¹Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

²Собрание законодательства РФ. 2019. № 23. Ст. 2927.

³Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

Любой запрет, ограничение, обязательное требование — это властное предписание, а их действие — это распространение административно-принудительных мер на общественные отношения. Административно-принудительные меры на территории государства, региона, местного самоуправления могут быть введены только от имени государства, представительного органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

Учитывая положения, приведенные в статье 10 Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ, граждане Российской Федерации обязаны выполнять требования санитарно-эпидемиологического законодательства, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор на территории страны.

Однако по состоянию на 2020 год отсутствуют какие-либо отражения федеральным законодателем в нормах права этих феноменов, в свою очередь, региональный законодатель вводит меры ответственности за их несоблюдение. Например, в городах Москва и Санкт-Петербург был введен контроль за ношением масок и перчаток в общественных местах и установлена административная ответственность, за не ношение масок и перчаток в общественных местах.

Так, Мэром Москвы издан Указ от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020 г.) «О введении режима повышенной готовности» в связи с угрозой распространения в городе Москве новой коронавирусной инфекции (2019-CoV)¹.

Анализ Указа позволяет сделать вывод о том, что он соответствует требованиям п. 6 ст. 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г.

¹ В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован на официальном портале Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 05.03.2020 г. Дата обращения 30.10.2020. На эту дату Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020 г.) действовал вместе с «Перечнем непродовольственных товаров первой необходимости», «Перечнем видов деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей», «Перечнем заболеваний, требующих соблюдения режима самоизоляции», «Требованиями к организации деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, при осуществлении которой не принято (отменено) решение о приостановлении посещения гражданами территорий, зданий, строений, сооружений (помещений в них), где осуществляется деятельность таких организаций и индивидуальных предпринимателей», «Стандартом обслуживания заявителей в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг на территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности», «Порядком проведения эксперимента по обеспечению возможности покидания гражданами мест проживания (пребывания) в целях прогулки и занятия физической культурой и спортом» // Полный текст см. Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <http://www.mos.ru>.

№ 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

В соответствии с данным Указом на территории г. Москвы вводятся такие меры как режим повышенной готовности, который влечет запрет на проведение спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий и временное приостановление проведения досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, спортивных, выставочных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в местах массового посещения граждан.

В этой связи возникает вопрос: какие мероприятия признаются массовыми? Какое мероприятие квалифицируют как «массовое»? Какие массовые мероприятия признаются публичными, а какие не относятся к публичным?

Всемирной организации здравоохранения (далее также — ВОЗ), в связи с действием и всемерным распространением инфекции COVID-19 опубликованы «Основные рекомендации по планированию массовых мероприятий в контексте COVID-19»².

ВОЗ предприняло попытку предложить указанную дефиницию для целей использования при планировании мероприятий и сдерживания рисков передачи COVID-19. Так, согласно опубликованной ВОЗ редакции, «массовыми мероприятиями» признаются мероприятия, характеризующиеся концентрацией людей в определенном месте для определенной цели в течение определенного периода времени, которые могут привести к нагрузке на ресурсы реагирования³. Для разъяснения сути понятия ВОЗ обращает внимание, что массовые мероприятия могут включать одно мероприятие или сочетание нескольких событий в разных местах, таких как Олимпийские игры. В контексте COVID-19 массовые мероприятия — это события, которые могут усилить передачу вируса и потенциально подорвать способность органов реагирования.

Понятие «публичное мероприятие» нашло отражение в нормах Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁴, как открытое,

¹Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

²Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://gospotrebnadzor.ru/> по состоянию на 08.06.2020 г.

³Основные рекомендации по планированию массовых мероприятий в контексте COVID-19 // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://gospotrebnadzor.ru/> по состоянию на 08.06.2020 г.

⁴Собрание законодательства РФ. 2004. С 25. Ст. 2485.

доступное каждому мероприятие, осуществляемое по инициативе субъекта.

В Российской Федерации установлена административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил (Глава 6). Но в диспозициях норм Главы 6 не конкретизирован субъект, чьи действия (бездействие) приводят к нарушению действующих правил, законодателем не обозначено, имеет ли в данной ситуации значение, действовало ли лицо одно или была группа лиц. А именно было ли мероприятие массовым, было ли оно заранее спланированным? Можно ли утверждать, что в случае нарушения действующих правил группой лиц, при заранее спланированном мероприятии, правонарушение будет квалифицировано по правилам статьи 6.3 КоАП или квалификация будет отнесена к норме статьи 20.2.2. КоАП РФ.

Остается не разрешенной проблемой вопрос о том, что же представляет собой понятие массовое мероприятие, не относящееся к публичным. Постановка данной проблемы в контексте Covid-19 является остро востребованной, поскольку действие гипотезы нормы статьи 20.2.2. КоАП РФ, устанавливающие запрет на организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах... если такое массовое одновременное пребывание влечет нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил приобретает новое смысловое значение, содержание и имеет очевидное наполнение.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1. (с послед. изм. и доп.).

2. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

3. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

4. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

5. Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

6. Основные рекомендации по планированию массовых мероприятий в контексте COVID-19 / Всемирная организация здравоохранения // в соответствии с публикацией на сайте <https://rospotrebnadzor.ru/> (по состоянию на 08.06.2020).

7. Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 23. Ст. 2927.

8. Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности» в связи с угрозой распространения в городе Москве новой коронавирусной инфекции (2019-CoV) // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы: <http://www.mos.ru> (дата обращения 30.10.2020).

Семухин Олег Анатольевич,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо–Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: oleg.semuhin@mail.ru

Семухина Елена Владимировна,
старший преподаватель
кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо–Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
кандидат педагогических наук, доцент
e-mail: halens@mail.ru

Принципы административно-правового регулирования в сфере культуры

Аннотация. Культура — базис общественного и государственного устройства, сформированного исторически, охватывающего все без исключения сферы бытия и главный фактор, предопределяющий будущее народа и страны. До недавнего времени культура в большей степени имела морально-нравственные регуляторы, но социально-политические тенденции диктуют государственную обязанность правового регулирования указанной сферы. В данной статье обоснованы принципы регулирования в сфере культуры средствами административно-правового инструментария.

Ключевые слова: культура; культурное наследие; нравственность; принципы права; административное регулирование; информационные правоотношения.

Культура (лат. *cultura, om colo, colere* — возделывание, позднее — воспитание, образование, развитие, почитание) — многоаспектное явление материального, объективно идеального и личностного (морально-нравственного) характера, базирующейся на объектах культурного наследия, как носителей общественных ценностей, стоящих в основе становления личности, диктующих позитивную и социально-значимую модель поведения, предопределяющих тенденцию общественного развития¹.

¹ Культура // Словари и энциклопедии на Академике. URL: <https://dic.academic.ru> (дата обращения: 27.11.2020).

Отметим главные аспекты культуры: 1) обеспечение развития общества и государства в соответствии с объективными закономерностями функционирования социума, политических процессов, экономики, экологии и пр., что предполагает реальный когнитивный формат; 2) сохранение в государстве нравственных начал, способствующих комфорту досуга и общения, что вкупе с первым постулатом содействует эффективной созидательной работе коллективного разума; 3) определение вектора государственного развития, ориентированного на гармоничное развитие — создание и применение передовых знаний и технологий. Нет ни одной сферы человеческого бытия, где бы не было регулирования посредством норм культуры и права, так как культура является особым предметом регулирования административного права.

В доминантном ряду подходов к пониманию культуры есть представления о том, что это 1) система различных представлений (научных, исторических, нравственных и пр.) о гармоничном состоянии общества, закреплённых в нормах права, предполагающих однозначную модель поведения; 2) материальные носители, обеспечивающие сохранность культурных ценностей (музеи, архивы, библиотеки и пр.); 3) учреждения культуры, обеспечивающие популяризацию и развитие культурных ценностей (кинотеатры, концертные залы, спортивные сооружения и пр.); 4) система зрелищных культурно-массовых мероприятий, осуществляющих культурный досуг и образование населения (концерты, фестивали и пр.). В отношении перечисленного выше существует государственная политика, предполагающая нормативное регулирование и охрану.

Нормативное регулирование и охрана не представляется возможным без учета объективных основ человеческого бытия, закономерностей существования, полученных в виде научных открытий, осознанных социумом ценностей, учитываемых на перспективу и моделирующих субъективное поведение отдельных людей независимо от общего, родового или специального статуса личности¹. Это явление закреплено в принципах (от лат. *principium* — основа, начало) права. Учитывая многоаспектность рассматриваемого явления (множественность и разнообразие сфер, явлений, методологий и пр.) принципы права имеют собственную систему², обусловленную их прикладным

¹ О понятиях общего, родового и специального статуса личности см.: *Матузов Н.И.* Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2007. С. 90.

² *Лавдаренко Л.И., Рудых С.Н.* Принципы права и их система // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10(95), октябрь. С. 196–203.

значением. Система принципов административно-правового регулирования в сфере культуры обусловлена рядом факторов:

1) культурой, существующей: а) материально, б) идеально (объективно и субъективно);

2) правом: а) призванным обеспечить материальную сохранность носителей культурного наследия («объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий»¹ и т. д.); б) юридически закрепляющих ценность объектов культурного наследия в Конституции России, законах и подзаконных актах; г) исходя из вышеизложенного, выступающим инструментом регулирования рассматриваемых правоотношений;

3) общественными отношениями в виде объективно-идеальной реальности, выражающей «результат развития общественной практики ... вырабатываются укладом общества и существуют для общества, для регулирования его жизни и обусловлены мировоззрением, господствующим в этом обществе»²;

4) личным отношением индивида ко всему указанному выше, сформированных нравственностью и проявляющихся в виде морали;

5) существующих в форме истинных и нравственных информационных правоотношений.

Приведённое выше — главное условие для детерминации и анализа принципов административного регулирования в сфере культуры, однако требуются некоторые уточнения. Существующая в науке система принципов, подразделённых на общеправовые, межотраслевые и отраслевые³ у авторов не вызывает сомнений. Настоящая задача состоит в выяснении специальной принципов административно-правового регулирования культурной сферы. По нашему мнению, первыми в данном перечне следует отметить общеправовые принципы, выраженные идеями конституционализма (нравственности, свободы творчества и преподавания, обязанности граждан заботиться об историческом и культурном наследии и т.д.). Особую сложность в нашем вопросе составляют отраслевые принципы административного права,

¹ Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры: официальный сайт. URL: <http://www.voopik.ru/our-heritage/kinds-cultural-heritage/material/> (дата обращения: 29.11.2020).

² Лавдаренко Л.И., Рудых С.Н. Указ. соч. С. 204.

³ *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2019. С. 106.

применимые непосредственно в сфере культуры. Отдельных суждений требует вопрос межотраслевого регулирования сферы культуры в её объективно-идеальном понимании, что не представляется возможным без затрагивания информационных отношений.

Принципы конституционализма, применяемые в сфере культуры, неоднородны и реализуются через положения Конституции Российской Федерации¹: закреплены культурные права и обязанности граждан (ст. 44); признание культуры унизанным наследием (ст. 68); на государство возложены обязанности охранять культурную самобытность и сохранение общероссийской культурной идентичности (ст. 69); культурное развитие России составляет основу федеральной политики (ст. 71); вопросы культуры также находятся в совместном ведении (ст. 72); установлено правило на ограничение перемещения товаров и услуг для защиты культурных ценностей (ст. 74); вопросы культуры отнесены к обязательной сфере интересов правительства (ст. 114). Следует отметить закрепление в конституции принципа нравственности (ч. 3 ст. 55).

Перечисленное выше формирует хронологический подход к системе принципов в сфере администрирования культуры, триединые по своей природе и сути: принцип бережного отношения к культурному прошлому, принцип формирования морально-нравственного культурного социального и личного поля в настоящем, на основе первого и второго выстраивание культурного будущего государства. Данный подход детерминирует следующую парадигму принципов:

- 1) в целях материальной сохранности объектов культурного наследия:
 - принцип ответственности за объект культурного наследия;
 - принцип обязательного финансирования объекта культуры;
 - принцип применения объекта культуры исключительно по назначению;
- 2) в целях максимальной вовлеченности объекта культуры в социальную сферу:
 - принцип обязательности функционирования объекта культуры;
- 3) для эффективности применения объекта культуры:
 - принцип нравственности;
 - свободы творчества;
 - принцип запрета применения и распространения информации, запрещенной или ограниченной в свободном обороте Конституцией и федеральными законами;

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

4) для обеспечения стабильности общественных отношений в сфере культуры:

– принцип стратегического планирования в сфере культуры.

Реализация перечисленных выше принципов, согласно последним изменениям в Конституции России и ФКЗ от 06.10.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, в большей части возложена на Правительство России в виде стратегического планирования сферы культуры, её финансирования и эффективного использования.

Таким образом, принципы административно-правового регулирования в сфере культуры относятся к базовым принципам права, обеспечивающим сохранность российской идентичности; система анализируемых принципов подчинена целям и задачам российской культуры; реализация обозначенных принципов возможна при финансировании объектов культуры; для дальнейшего роста культурного достояния требуется стратегическое планирование в этом вопросе.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

2. Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2019. 283 с.

3. Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры: официальный сайт. URL: <http://www.voorip.ru/our-heritage/kinds-cultural-heritage/material> (дата обращения: 29.11.2020).

4. Лавдаренко Л.И., Рудых С.Н. Принципы права и их система // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 196–203.

5. Матузов Н.И. Теория государства и права: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал ин-та государства и права Российской акад. наук. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2007. 540 с.

6. О Правительстве Российской Федерации: ФКЗ от 06.10.2020 № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

7. Словари и энциклопедии на Академике. URL: <https://dic.academic.ru> (дата обращения: 27.11.2020).

¹ СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Соловьева Анна Константиновна,
доцент кафедры правоведения
Северо-Западного института управления РАНХиГС,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: soloveva-ak@ranepa.ru

Цифровая среда: проблемы административно-правового регулирувания

Аннотация. Статья посвящена цифровизации государственного управления и административного права. Автор рассматривает три проблемы, решение которых требуется для дальнейшей цифровой трансформации административно-правовых отношений: формирование единого терминологического аппарата «цифрового» права; действие принципов автоматизации и бесконтактности во взаимоотношениях между государством и гражданами; риски, которые могут возникнуть с внедрением автоматизации при принятии административно-правовых актов. В завершении автор делает вывод о необходимости исследований в целях кодификации «цифрового» права.

Ключевые слова: административное право; цифровизация; цифровое право; цифровое пространство; цифровое государство; автоматизированный административно-правовой акт; Цифровой кодекс.

Переход России к цифровой экономике и информационному обществу, обозначенный в основных программно-целевых документах нашего государства и закреплённый в Конституции Российской Федерации и федеральных законах, повлек за собой цифровую трансформацию всех отраслей российского права. В некоторой степени это происходит стихийно, в отсутствие централизованного планирования со стороны государства. В законодательство, юридическую науку и практику введены новые категории: «цифровое пространство», «цифровая среда», «цифровое право», «цифровая экономика», «цифровая идентичность» и др.

В сфере публичного права процесс цифровизации осуществляется прежде всего на основе развития технологий «электронного/цифрового правительства» и «электронного/цифрового правосудия». Административно-правовые и административно-процессуальные отношения также получили свою «цифровую» оболочку, наибольшую степень внедрения новейших технологий можно наблюдать в таких сферах, как: предоставление государственных услуг, государственный контроль и надзор, производство по делам об административных правонарушениях, административное судопроизводство. В науке административного права были отмечены следующие недостатки цифровизации: разрозненность нормативно-правовых актов в сфере информатизации отношений

государства и граждан, «неравномерность продвижения цифровых технологий в различных видах административных производств на фоне отсутствия кодифицированного законодательства об административных процедурах»¹, наличие рисков для безопасности граждан и организаций при применении цифровых технологий, «цифровое» неравенство.

Движение государственного управления по рельсам цифровизации обозначило ряд концептуальных проблем в сфере административно-правового регулирования, усложненных тем, что административное право, с одной стороны, создает организационные основы, выступает регулятором и средством цифровизации, а с другой стороны, цифровизация влияет на право в целом, на его содержание, систему, форму². Рассмотрим три, наиболее острые проблемы.

Первая проблема — это формирование единого терминологического аппарата «цифрового права». В стратегических и программных документах, а также в исследованиях различных явлений в процессе цифровизации права «переплетаются» технические и юридические термины, внедряются широкие философские категории, понятия из психологии, социологии и других наук. Например, одним из центральных выступает понятие «цифровое пространство». В международных актах ЕАЭС под цифровым пространством ЕАЭС понимается «пространство, интегрирующее цифровые процессы, средства цифрового взаимодействия, информационные ресурсы, а также совокупность цифровых инфраструктур, на основе норм регулирования, механизмов управления, организации и использования»³. В документах Российской Федерации присутствуют термины «информационное пространство»⁴

¹ Крамер У., Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Электронные формы в административном процессе России и Германии // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т.10. Вып. 4. С. 756, 774.

² Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 88, 101.

³ Основные направления реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года (утверждены Решением Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) от 11.10.2017 № 12) (Электронный документ) // Правовой портал ЕАЭС: URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415213/scd_10112017_12 (дата обращения: 09.02.2021).

⁴ Под информационным пространством понимается «совокупность информационных ресурсов, созданных субъектами информационной сферы, средств взаимодействия таких субъектов, их информационных систем и необходимой информационной инфраструктуры». См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.05.2017).

и «цифровая среда»¹, в науке — термины «информационно-цифровое пространство»², «киберпространство» и «Интернет-пространство»³. В этой связи в науке конституционного, административного и информационного права необходимо определить соотношение этих понятий для установления единых подходов к правовому регулированию в этой области.

Вторая проблема связана с внедрением новых принципов взаимодействия государства с гражданами и организациями в цифровой среде. Это принципы автоматизации и информатизации государственно-управленческих процессов, клиентоориентированности и бесконтактности⁴, в результате их действия административные правоотношения приобретают виртуальный характер, и закономерно возникает вопрос о свойствах субъектов правоотношения. Государство и человек заменяются в цифровом пространстве цифровыми образами. Для физического лица особую роль играет набор идентификационных маркеров, которые индивидуализируют его в цифровых отношениях с государством и аккумулируются в государственных информационных системах, например в федеральном регистре сведений о населении⁵.

Появление «виртуальной» личности порождает не только широко обсуждаемые риски для безопасности человека в цифровой среде, его правам на охрану личной тайны и персональных данных, не менее сложным является общий вопрос об обязанности или праве человека использовать цифровые технологии и праве отказаться от них.

¹ Письмо Минэкономразвития России от 14.08.2020 № 26355-ВФ/Д31 и «О новой редакции паспорта федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/34665cf752bf3d1369fc2e9169435617/pasport_fp_normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy.pdf (дата обращения: 09.02.2021).

² *Бондарь Н.С.* Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.

³ *Расолов И.М.* Право и Интернет. Теория кибернетического права: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 20, 22, 124.

⁴ См. например: Распоряжение Правительства РФ от 23.05.2020 № 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.05.2020).

⁵ Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.06.2020).

Особенно эта проблема обострилась в период действия в различных субъектах Российской Федерации режимов повышенной готовности в связи с противодействием распространению коронавирусной инфекции и автоматизацией контроля за соблюдением этого режима гражданами. По информации Минкомсвязи России, в апреле 2021 г. Министерство получило заявки от 21 субъекта Российской Федерации на внедрение федерального решения выдачи цифровых пропусков на платформе приложения «Госуслуги Стопкоронавирус»¹.

Пионером в данном направлении стал город федерального значения Москва. Здесь можно отметить применение электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием технических устройств и программного обеспечения («Социальный мониторинг»)²; а также введение собственной системы цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве³.

¹ Среди этих субъектов Российской Федерации можно назвать: Костромскую, Тульскую, Тамбовскую, Ярославскую, Владимирскую, Белгородскую и Орловскую области, а также 14 регионов Поволжья, Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа. См.: Информация Минкомсвязи России «Федеральное приложение «Госуслуги Стопкоронавирус» не будет применяться в Москве» // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39746/> (дата обращения: 09.02.2021); Информация Минкомсвязи России «Федеральная платформа выдачи цифровых пропусков будет внедрена в 21 субъекте Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39786/> (дата обращения: 09.02.2021).

² Пункты 12.4 и 12.5 Указа Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru> (дата обращения: 05.03.2020); Распоряжение Департамента информационных технологий г. Москвы от 29.04.2020 № 64-16-186/20 (ред. от 29.05.2020) «Об утверждении Порядка применения технологии электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием мобильного приложения «Социальный мониторинг» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru> (дата обращения: 29.04.2020).

³ Указ Мэра Москвы от 11.04.2020 №43-УМ (ред. от 04.06.2020) «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru> (дата обращения: 11.04.2020); Распоряжение Департамента информационных технологий г. Москвы от 13.04.2020 № 64-16-159/20 (ред. от 05.06.2020) «Об утверждении Порядка оформления цифрового пропуска для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>

Подобный опыт выявил спорные моменты в сфере разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами:

- возможно ли на уровне субъекта Российской Федерации установление автоматической фиксации административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена законами субъекта Федерации, с учетом положений статей 1.3.1 и 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

- каковы пределы полномочий субъектов Российской Федерации в сфере цифровых технологий, в том числе по установлению цифровых административных обязанностей и ответственности граждан, с учетом новой редакции пунктов «и» и «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми информационные технологии и обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных отнесены к ведению Федерации.

И в завершении можно выделить еще одну из проблем, она проистекает из провозглашенного принципа автоматизации взаимоотношений государства и граждан. Это автоматизированный административно-правовой акт. Конечно, принятие административно-правового акта без участия (заявления) гражданина может иметь положительный характер, сократит временные и материальные издержки для граждан и государственного бюджета. В качестве примера можно назвать Указ Президента РФ от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей»¹. Но в тоже время существуют «риски нарушений прав человека при автоматизированном принятии управленческих решений»² без учета всех обстоятельств дела и личности гражданина. Особого внимания этот вопрос потребует с развитием технологий искусственного интеллекта и Интернета вещей, например в сфере государственной контрольно-надзорной и лицензионно-разрешительной деятельности.

www.mos.ru (дата обращения: 13.04.2020); Приказ Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы от 29.04.2020 № 61-02-228/20 «Об утверждении Порядка ведения реестра транспортных средств, допущенных к передвижению по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве»; Решение Московского городского суда от 28.04.2020 по делу № За-3877/2020.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.12.2020).

² Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, А.А. Ефремов [и др.]. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 58.

Одним из способов разрешения названных проблем, по мнению представителей профессионального сообщества в сфере цифровых технологий¹, является принятие «Цифрового кодекса» с конкретизацией его положений в специальных федеральных законах по отдельным институтам «цифрового» права. Безусловно, данное предложение должно быть исследовано со стороны юридического сообщества.

Библиографический список

1. Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.
2. Крамер У., Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Электронные формы в административном процессе России и Германии // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. С. 756–780.
3. Рассолов И.М. Право и Интернет. Теория кибернетического права: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 304 с.
4. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.
5. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, А.А. Ефремов [и др.]. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 114 с.

¹ Урманцева А. Нас ждут цифровые «Фукусимы»: Президент InfoWatch Наталья Касперская — о том, кто и зачем собирает персональные данные граждан // Известия. 2021. 3 февр. URL: <https://iz.ru/1119259/anna-urmantceva/nas-zhdut-cifrovyye-fukusimy> (дата обращения: 09.02.2021).

Терентьев Роман Владимирович,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук
e-mail: trv-2008@yandex.ru

Тенденции развития законодательства об административной ответственности за нарушение таможенных правил в свете разработки проекта нового КоАП РФ

Аннотация. Актуальность статьи вызвана продолжающейся работой над проектом нового Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, которая предусматривает широкое обсуждение вопросов, связанных с совершенствованием норм указанного кодекса. В работе обращается внимание на изменения, которые предполагается внести в главу, посвященную административным правонарушениям в области таможенного дела. Цель работы — анализ норм проекта, предусматривающих ответственность за нарушения, связанные с недекларированием и недостоверным декларированием товаров с точки зрения современных тенденций по либерализации норм в изучаемой сфере. Отмечены нормы, включенные в проект благодаря многочисленным рекомендациям специалистов и практиков в области таможенного регулирования, и те нормы, которые, на взгляд автора, нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Предлагаются выводы о возможности совершенствования предложенных норм проекта КоАП РФ в части, касающейся установления ответственности за недекларирование и недостоверное декларирование.

Ключевые слова: административная ответственность; административное правонарушение; таможенное право; таможенное декларирование товаров; проект КоАП РФ.

В настоящее время идет активная работа над проектом нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее — проект КоАП РФ и Проект). Создание нового кодекса — серьёзный шаг на пути совершенствования норм, предусматривающих административную ответственность в различных сферах общественной жизни, в том числе в области таможенного дела. Нормы

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Проект // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 01.02.2021).

действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее — действующий КоАП РФ, действующий кодекс) постоянно совершенствуются, причем начиная с 2014 года начала прослеживаться тенденция к либерализации законодательства в данной сфере, увеличения возможностей для смягчения наказания для добросовестных участников внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД), увеличения возможностей для учета всех обстоятельств дела для принятия решения по делу². Указанная тенденция связана с попыткой облегчить ведение предпринимательской деятельности для добросовестных участников ВЭД, смягчить негативные последствия для такой деятельности, вызванные высоким уровнем санкций.

В связи с вышесказанным представляет интерес анализ норм проекта КоАП РФ с точки зрения сохранения тенденции смягчения части норм, предусматривающих ответственность за нарушение таможенных правил.

Анализ положений проекта КоАП РФ свидетельствует о том, что глава, посвященная таможенным правонарушениям, не претерпела существенных изменений по сравнению с существующей 16 главой действующего КоАП РФ, основные подходы законодателя к установлению ответственности остались прежними. Это в полной мере касается структуры главы, названия правонарушений. Фактически единственно структурное дополнение — добавление ст. 32.25, отсутствовавшей в действующем КоАП РФ и увеличивающей количество статей в главе до 25 с имеющихся 24. Тем не менее, в законопроекте делаются попытки учесть многолетний опыт правоприменения в данной сфере и перечень изменений достаточно велик, хотя они и не носят «революционного» характера.

В настоящей работе не ставится цель масштабного исследования произведенных изменений. Границы исследования — анализ норм, устанавливающих ответственность за не декларирование и недостоверное декларирование с точки зрения соблюдения тенденции по либерализации законодательства и сокращения объема административной нагрузки на участников ВЭД, тенденции, направленной на

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 01.10.2020).

² Терентьев Р.В. Динамика изменения норм, регламентирующих ответственность за нарушение таможенных правил // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2016. № 3 (59). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dinamika-izmeneniya-norm-reglamentiruyuschih-otvetstvennost-za-narushenie-tamozhennyh-pravil> (дата обращения: 17.02.2021).

способствование созданию стабильно работающей системы отношений с добросовестными участниками ВЭД.

Прежде всего, необходимо отметить ряд позитивных факторов, свидетельствующих о том, что в настоящий момент тенденция по либерализации законодательства, устанавливающего ответственность за нарушение таможенных правил сохраняется. Об том свидетельствует появление нового состава правонарушения в ст. 32.2 Проекта (аналог 16.2 действующего КоАП РФ), предусматривающей ответственность за недекларирование товаров в том случае, если это не повлекло неуплату таможенных платежей. Фактически действующая ч. 1. ст. 16.2. КоАП РФ оказалась разделенной на две части. О необходимости такого деления многократно заявляли специалисты¹. Проведенное изменение позволяет различать правонарушения, связанные с недекларированием товаров по их общественной опасности.

Как следствие, введение самостоятельного состава правонарушения, связанного с недекларированием товара, позволило серьезно снизить размер санкций за данное правонарушение, включить предупреждение в перечень наказаний и установить штрафы в твердой денежной сумме.

Если говорить о недекларировании товаров, которое могло повлечь или повлекло за собой неуплату таможенных платежей (ч. 2. ст. 32.2. Проекта, аналог ч.1. ст. 16.2. действующего Кодекса), то размер штрафов за данное правонарушение снизился от двукратного размера стоимости незадекларированного товара, до максимального в 50 процентов от стоимости незадекларированного товара

Расширился перечень оснований освобождения от ответственности тех участников ВЭД, которые добровольно сообщили о выявленных нарушениях в процессе декретирования. В указанные перечень включены случаи освобождения от ответственности при сообщении необходимых сведений до выпуска товаров, что позволило закрыть очевидный пробел.

Как положительную новацию Проекта можно отметить установление минимальной суммы в 5 евро, как порога наступления ответственности за недостоверное сообщение сведений, повлекшее неуплату таможенных платежей

¹ Косов А.А. Новый КоАП: планируемые изменения в части таможенных правонарушений. Стенограмма доклада на заседании Совета ТПП РФ по таможенной политике, март 2020 года // Альта-Софт: все для декларантов и участников ВЭД. URL: https://www.alt.ru/expert_opinion/73728/ (дата обращения: 17.02.2021).

Вместе с тем некоторые особенности старого КоАП РФ сохранились и в Проекте.

Многokrатно обсуждалось спорность сохранения конфискации товара, как основного вида наказания за правонарушения связанные с декларированием. По логике законодателя — конфискация предмета административного правонарушения — более тяжкое наказание, чем штраф и оно должно применяться в случаях причинения существенного вреда сложившимся общественным отношениям либо при наличии ряда обстоятельств, отягчающих наказание. Проект нового КоАП РФ запрещает (ч. 3. ст. 3.15) использовать такую меру, как конфискация предмета административного правонарушения, в качестве основного наказания, если такое наказание применяется к лицу, не являющемуся собственником, но, по прежнему, делает такое исключения (конфискация не у собственника) возможным для таможенных отношений. Если конфискация орудия административного правонарушения может рассматриваться как одно из средств недопущения повторения противоправных деяний, а конфискация запрещенных к ввозу товаров — как мера защиты внутреннего рынка, то допуск конфискации за правонарушения, связанные с не декларированием или недостоверным декларированием, является ничем иным как мерой имущественной ответственности.

Исследователями неоднократно ставился вопрос о необходимости введения и совершенствования норм, направленных на освобождение от ответственности лиц, добровольно исправивших ошибки в декларации¹. Несмотря на то, что проект КоАП РФ предусматривает упорядочивание указанных норм, в нем сохранено одно из самых спорных положений, указывающее на отсутствия задолженности по уплате таможенных платежей, как на основание для освобождения от ответственности за недекларирование и недостоверное декларирование при добровольном исправлении ошибок. По разделяемому автором мнению, общее стимулирование деятельности добросовестных участников ВЭД не может осуществляться через систему оценки конкретного деяния, как правонарушения.

¹ Севостьянова Е.В. Освобождение от административной ответственности за недекларирование либо недостоверное декларирование товаров: проблемы реализации в условиях функционирования Евразийского экономического союза // Административное право и практика администрирования. 2017. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osvobozhdenie-ot-administrativnoy-otvetstvennosti-zanedeklarirovanie-libo-nedostovernoe-deklarirovanie-tovarov-problemy> (дата обращения: 01.02.2021).

Сохранена «рыночная» система оценки стоимости товаров, предназначенных для коммерческого использования, ввозимых на территорию ЕАЭС с нарушениями, в отличие от товаров физических лиц, хотя такая норма вызывала и вызывает много противоречий¹. Несмотря на то, что такой подход устоял в Конституционном Суде РФ², он, на наш взгляд не способствует созданию стабильно работающей системы внешней торговли, так как представляет, по сути, скрытую форму увеличения денежных взысканий, налагаемых на юридических лиц.

Стоит надеяться, что дальнейшая работа над проектом нового КоАП РФ позволит учесть большее количество пожеланий участников ВЭД, связанных с либерализацией норм, устанавливающих ответственность за нарушение таможенных правил, в том числе и те, которые были названы в настоящей статье.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 01.10.2020).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Проект. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=102447> (дата обращения: 01.02. 2021).

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.02.2021).

4. Ким Н.И. О проблемах, возникающих при назначении административных наказаний в области таможенного дела // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. № 3 (64). URL: <https://>

¹ Ким Н. И. О проблемах, возникающих при назначении административных наказаний в области таможенного дела // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. № 3 (64). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-problemah-voznikayuschih-pri-naznachenii-administrativnyh-nakazaniy-v-oblasti-tamozhennogo-dela> (дата обращения: 01.02.2021).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 01.02.2021).

cyberleninka.ru/article/n/o-problemah-voznikayuschih-pri-naznachenii-administrativnyh-nakazaniy-v-oblasti-tamozhennogo-dela (дата обращения: 01.02.2021).

5. Косов А.А. Новый КоАП: планируемые изменения в части таможенных правонарушений. Стенограмма доклада на заседании Совета ТПП РФ по таможенной политике, март 2020 года. URL: https://www.alta.ru/expert_opinion/73728/ (дата обращения: 17.02.2021).

6. Севостьянова Е.В. Освобождение от административной ответственности за недеklarирование либо недостоверное декларирование товаров: проблемы реализации в условиях функционирования Евразийского экономического союза // Административное право и практика администрирования. 2017. № 5. [Электронный ресурс.] Режим URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osvobozhdenie-ot-administrativnoy-otvetstvennosti-za-nedeklarirovanie-libo-nedostovernoe-deklarirovanie-tovarov-problemy> (дата обращения: 01.02.2021).

7. Терентьев Р.В. Динамика изменения норм, регламентирующих ответственность за нарушение таможенных правил // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2016. № 3 (59). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dinamika-izmeneniya-norm-reglamentiruyuschih-otvetstvennost-za-narushenie-tamozhennyh-pravil> (дата обращения: 17.02.2021).

Трофимова Инесса Александровна,
доцент кафедры административного права и процесса
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук
e-mail: alekc1.05@mail.ru

Основные административно-правовые способы формирования государственного и муниципального имущества

Аннотация. В статье рассматриваются особенности административно-правовых способов формирования государственной и муниципальной собственности. Анализируются отдельные способы формирования государственного и муниципального имущества. Выявляются имеющиеся в данной системе проблемы, предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: административно-правовые способы; органы исполнительной власти; государственная собственность; муниципальное имущество; реквизиция имущества; процедуры изъятия имущества для государственных и муниципальных нужд.

На современном этапе развития российского государства большое внимание уделяется таким важным вопросам как регулирование отношений собственности, в том числе государственной и муниципальной собственности, определение полномочий государственных и муниципальных органов в данной сфере. Следует отметить, что российским государством осуществляется деятельность, связанная не только с принятием нормативно-правовых норм, но и установлением соответствующих полномочий собственников.

На основании законодательства РФ, государственная собственность делится на два вида — федеральную государственную собственность и государственную собственность субъектов РФ. Так, в соответствии со ст. 214 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), а также имущество, принадлежащее субъектам РФ — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям, автономным округам (собственность субъектов Российской Федерации)¹.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 01.02.2021).

Объекты государственной собственности можно разделить на несколько групп в зависимости от задач, которые они выполняют:

К первой группе относятся объекты, предназначенные для выполнения общегосударственных задач.

Вторую группу составляют объекты, обеспечивающие поддержку и развитие экономического потенциала страны.

Третья группа определяет объекты, через которые государство реализует экономическую политику и социальную защиту населения.

Имущество, находящееся в государственной собственности необходимо для выполнения основных задач государства:

- обеспечение экономических основ государства;
- выполнение полномочий собственника в отношении федерального имущества;
- выполнения социальных целей и задач государства;
- обеспечение обороны и безопасности государства;
- регулирование деятельности государственных корпораций и естественных монополий:
- охрана природных и исторических памятников;
- осуществления государственного надзора за использованием природных ресурсов и т.д.

По нашему мнению, в сфере административно-правового регулирования государственной собственности приоритетной задачей также является дальнейшее совершенствование и модернизация управления имуществом в соответствии с современными требованиями развития государства и общества.

В перечень видов *объектов муниципальной собственности* могут входить: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, муниципальные земли и природные ресурсы, муниципальные учреждения, муниципальный жилой и нежилой фонд, муниципальные учреждения, муниципальные дороги и другое имущество, переданное муниципальным образованиям.

Особую значимость с точки зрения общей цели правового регулирования отношений собственности приобретают достижение и поддержание в обществе социально-экономической справедливости, способы совместного выражения публичных и частных интересов в процессе государственно-правового воздействия на отношения собственности — формы так называемого государственно-частного партнерства¹.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Отсутствие в законодательстве определенных стандартов государственно-правового регулирования права собственности ставит перед правовой наукой задачи по выявлению четких критериев, позволяющих определить степень администрирования проводимых социально значимых административных реформ.

Под администрированием в данной сфере нужно понимать применение административно-правовых норм при государственном регулировании отношений собственности. Сюда можно отнести нормативно-правовое регулирование управления государственным и муниципальным имуществом, признание и переоформление земельных участков, государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, государственный мониторинг и учет имущества, государственный контроль и охрану объектов собственности, в том числе и тех, которые находятся в собственности граждан и юридических лиц.

Способы формирования государственной и муниципальной собственности можно разделить *на административные и гражданско-правовые*.

В частности, к административно-правовым способам формирования государственной и муниципальной собственности относятся:

- передача объектов федеральной государственной собственности в собственность субъектов РФ и объектов государственной собственности в собственность муниципального образования в порядке разграничения собственности между уровнями власти;
- создание государственной и муниципальной собственности путем строительства новых объектов;
- формирование собственности через взимание налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в государственный и местный бюджет.

К гражданско-правовым способам формирования государственной и муниципальной собственности, которые перечислены в гражданском законодательстве, можно отнести¹:

- формирование государственной и муниципальной собственности в результате коммерческой и некоммерческой деятельности государственных и муниципальных предприятий учреждений;
- приобретение имущества по сделкам и по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

Но не ко всем отношениям собственности могут применяться нормы административного законодательства. Так, применение норм

¹ Байкин Т.А. Общетеоретические проблемы правового регулирования отношений собственности: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2007. С. 8.

административного законодательства невозможно к отношениям собственности, возникающим на основе гражданско-правовых договоров и сделок. Они являются сферой действия исключительно гражданского права. В данном случае могут применяться только положения о государственной регистрации сделок и перехода прав на недвижимость.

Остановимся подробнее на административно-правовых способах формирования государственного и муниципального имущества.

В первую очередь, применение административных способов формирования государственного и муниципального имущества связано с реализацией воли одной стороны (государства) и устанавливается через принятие соответствующих нормативных актов органами исполнительной власти.

Во-вторых, процесс формирования государственного и муниципального имущества во многом зависит от решения проблемы разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. При этом исключительно важной является проблема соотношения государственной, муниципальной и частной собственности, их взаимодействия и преобразования из одной формы в другую. Установление рационального соотношения масштабов государственной федеральной, государственной региональной, муниципальной и частной форм собственности с учетом возможностей их совмещения и преобразования из одной формы в другую представляет важнейшую часть социально-экономической политики государства.

Как отмечает С.Г. Еремин: «Государство, обладая властью и реальным влиянием на параметры нормативно-законодательного регулирования правовых отношений собственности, может весьма активно и целенаправленно определять пределы правомочий, ограничений и обязанностей собственников»¹.

В соответствии с Концепцией управления федеральным имуществом на период до 2018 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. «Под федеральным имуществом понимается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации и закрепленное на праве хозяйственного ведения за федеральными государственными унитарными предприятиями, на праве оперативного управления за федеральными государственными учреждениями и федеральными казенными предприятиями, имущество казны Российской Федерации, в том числе находящиеся

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

в федеральной собственности акции хозяйственных обществ, доли в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью, а также находящиеся в федеральной собственности земельные участки¹.

Как отмечает Н.С. Чеченева, «имущественные полномочия различных субъектов государственного управления размыты, подходы к управлению государственным имуществом не дифференцированы, отсутствует цельное понимание организации административно-правового механизма управления, что предопределяет его низкую эффективность». Одна из причин появления этих негативных факторов заключается в отсутствии в административно-правовой науке и законодательстве определения основного понятия для сферы управления — понятия «государственное имущество». Следствием этого является различное понимание объекта управления в практике государственных органов, обладающих имущественными полномочиями².

Таким образом, особый статус органов управления государственным и муниципальным имуществом объясняется наличием у них публично-властных полномочий, возможностью принимать нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок использования принадлежащего им права собственности, осуществление прав собственника в публичных общественных интересах.

Если признать существование публично-правовой и частноправовой разновидностей государственной собственности, довольно легко решается вопрос правового регулирования: все, что касается частной собственности государства, регламентируется гражданским правом, а все, что относится к публичной собственности, — конституционным и административным правом³.

Основным законодательным актом, регулирующим муниципальную собственность, кроме Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ, является федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного

¹ *Еремин С.Г.* Актуальные вопросы управления государственной и муниципальной собственностью: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2014. С. 5.

² *Чеченева Н.С.* Административно-правовой механизм управления государственным имуществом в Российской Федерации и Республике Беларусь: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 — Административное право; административный процесс. Москва, 2018. С. 4.

³ *Еремин С.Г.* Актуальные вопросы управления государственной и муниципальной собственностью: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2014. С. 7.

самоуправления, определяет государственные гарантии его осуществления¹.

Одним из оснований административного способа возникновения права муниципального образования на передаваемое Российской Федерацией и субъектом РФ имущество является соответственно решение Правительства РФ и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Можно отметить, что определенные проблемы возникают также при передаче из федеральной собственности в муниципальную собственность объектов социального назначения (медицинских и образовательных учреждений и т. д.). Это связано в первую очередь, с финансированием соответствующих уровней социальной структуры, а также передачей соответствующих полномочий от государственных органов муниципалитетам, что не всегда происходит. Для решения данной проблемы целесообразно законодательно на федеральном, региональном уровне закрепить распределение таких объектов по уровням управления.

Кроме этого, перечень передаваемых объектов значительно можно увеличить за счет федерального имущества, которое находится на территории соответствующего муниципального образования и необходимого для обеспечения социально-экономического развития данной территории.

Если объекты федеральной собственности передаются в муниципальную собственность, одновременно с передачей имущества и полномочий муниципалитетам, должно быть установлено и финансирование содержания и реконструкции таких объектов. В некоторых случаях целесообразным является безвозмездная передача государственных объектов в муниципальную собственность, имеющих социальное назначение и предназначенных для выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать некоторые выводы:

1. К числу основных проблем управления государственным и муниципальным имуществом относится низкая эффективность использования данного имущества, слабое и несвоевременное финансирование муниципальных образований, отсутствие нормативных актов, четко разграничивающих объекты государственной и муниципальной собственности, проблемы при передаче некоторых государственных полномочий органам местного самоуправления.

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2. Для решения данных проблем необходимо обеспечение делового взаимодействия между всеми ветвями государственной власти, что исключает полную независимость каждой из них и предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, вторжение законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот.

3. Следует отметить, что для решения этих задач: а) необходимо сопоставить объекты управления с задачами и интересами Российской Федерации как публично-правового образования, в том числе определить полномочия, которые возложены на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в рамках их установленной компетенции, что предполагает определение целевой функции данных органов власти; б) обеспечить публичность сохраняемых в федеральной собственности компаний с государственным участием путем поэтапного вывода компаний на организованный рынок ценных бумаг; в) разграничить объекты недвижимости, находящиеся в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, собственности муниципального образования по различным категориям; г) разработать и внедрить стандарты, нормы и правила для управления объектами недвижимости; д) при принятии решений о передаче таких объектов недвижимости в управление специализированным организациям проводить его на конкурсной основе; е) проводить постоянный мониторинг деятельности по управлению этой недвижимостью; ж) решить проблемы финансирования содержания объектов муниципального образования и органов местного самоуправления на законодательном уровне и т. д.

Библиографический список

1. Конституция РФ. М.: Юрайт, 2021.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СПС «Консультант Плюс».
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Концепция управления федеральным имуществом на период до 2018 года, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. URL: <https://www.rosim.ru/documents/3344> (дата обращения: 15.01.2021).

5. Байкин Т.А. Общетеоретические проблемы правового регулирования отношений собственности: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2007.

6. Еремин С.Г. Актуальные вопросы управления государственной и муниципальной собственностью: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2014. 236 с.

7. Чеченева Н.С. Административно-правовой механизм управления государственным имуществом в Российской Федерации и Республике Беларусь: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2018.

Шевцов Александр Валерьевич,
Академия управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: schevzov_2021@mail.ru

К вопросу о месте административной юрисдикции в системе единого административного процесса

Аннотация. В статье приводятся некоторые теоретические подходы к пониманию места административной юрисдикции в системе единого административного процесса. Автором делается предположение о наличии теоретической конструкции, которая наиболее приемлема для исследования особенностей административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административный процесс; административная юрисдикция; административно-процессуальные полномочия.

Административный процесс (как отраслевой вид юридического процесса) практически всегда связан с деятельностью субъектов административной власти. В силу чего профессор В.Д. Сорокин характеризовал его как «...урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти...», «...а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами»¹.

В юридической литературе можно встретить самые разнообразные теоретические подходы к пониманию места административной юрисдикции в административном процессе. Например, одно из сложившихся научных представлений о системе этого юридического процесса относит *административную юрисдикцию* к структурному блоку конструкции его теоретической модели. При этом, блоковое представление о модели единого административного процесса не предполагает наличие в нём каких-либо иных «внутренних процессов». В такую блоковую модель единого административного процесса помимо административной юрисдикции, предполагающей преимущественно несудебное разрешение правового спора о нарушенных

¹ *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений. СПб: Юридический центр Пресс, 2008. С. 204.

административно-правовых запретах (предписаниях, дозволениях), входит административное судопроизводство, при котором правовой спор разрешают судебные органы, а также позитивные административные процедуры в ходе которых разрешаются вопросы, не содержащие административно-правового спора.

Проводимые на протяжении последних шестидесяти лет научные исследования, позволяют определённым образом структурировать общее представление о месте административной юрисдикции в теоретической конструкции административного процесса.

В итоге, на сегодняшний день можно говорить о как минимум шести сформировавшихся таких концептуальных представлениях. Их отличительная суть сводится к различиям в понимании характера индивидуальных административных дел, рассмотрение которых осуществляется в рамках административно-процессуальной деятельности.

1. *Юрисдикционная концепция*, предложенная в 1964 году профессором Н.Г. Салищевой¹, трактует порядок осуществления административной юрисдикции исключительно в качестве регламентированной законом «деятельности по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения».

2. *Управленческая концепция*, предложенная в начале 70-х годов XX века², предусматривает сосуществование административной юрисдикции с иными действиями, совершаемыми исполнительными органами (должностными лицами) для реализации возложенных задач и функций. Так, профессор В.Д. Сорокин сделал научные выводы о наличии в исследуемом процессе не только узко-юрисдикционных административных производств, но и определенных им управленческих административно-процедурных начал.

Именно эти два концептуальных представления о месте административной юрисдикции в административном процессе сосуществовали друг с другом на протяжении последующих 45 лет. За этот период было проведено огромное количество научных исследований, опиравшихся на постоянно видоизменяющееся административно-правовые и административно-процессуальные нормы отечественного законодательства. Так или иначе, но все эти исследования находились как бы между

¹ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 158 с.

² Административно-процессуальное право / Сорокин В.Д. М.: Юрид. лит., 1972. 239 с.

«юрисдикционным» и «управленческим» пониманием административного процесса, в большей или меньшей степени «тяготея» к тому или иному представлению, либо объединяя их в некое единое «интегративное» целое.

3. *Судебная концепция*, предложенная в 2004 году сводится к тому, что административная юрисдикция полностью отождествляется с процессуальной формой административной юстиции, правосудием по административным делам, главной задачей которого «является обеспечение судебно-правовой защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов, законных интересов физических и юридических лиц»¹.

4. *Интегративная концепция*, предложенная в 2015 году подразумевает взаимосвязь административной юрисдикции с государственной деятельностью, осуществляемой «публичной администрацией» в соответствии с предусмотренными административно-процессуальным законодательством «административными процедурами» в рамках административно-юрисдикционного производства; производства по делам об административном санкционировании; производства по делам о предоставлении публичных благ; производства по делам о внесудебном разрешении административных споров².

5. *Комплексная (на основе юрисдикционной) концепция*, получившая дальнейшее развитие в трудах профессора Н.Г. Салищевой, рассматривает административную юрисдикцию как *один из видов* административного процесса, входящего в сферу деятельности как органов исполнительной власти, так и судов (судей). Административная юрисдикция реализуется исключительно посредством юрисдикционных производств, возбуждаемых в целях разрешения возникающих административно-правовых споров³.

6. *Комплексная (на основе управленческой) концепция*, предложенная в 2017 году профессором А.И. Каплуновым, предусматривает процессуальные формы рассмотрения субъектом публичного управления индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления, а также деятельность суда по рассмотрению административных дел.

¹ *Старилов Ю.Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13.

² Административно-процессуальное право России: учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М.: Издательство Юрайт, 2016. 341 с.

³ *Салищева Н.Г.* Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 221–232.

Административная юрисдикция реализуется посредством административных производств, основанных на процессуальных и процедурных (внепроцессуальных) формах государственно-управленческой деятельности, осуществляемой в целях разрешения как административно-правовых споров, так и позитивных индивидуальных управленческих дел¹.

Отдавая дань глубочайшего уважения учёным, внёсшим значительный вклад в развитие современной теории административно-процессуального права, необходимо отметить, что для исследования особенностей административной юрисдикции федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) целесообразно принимать за основу теоретическую модель, основанную на «комплексном (на основе юрисдикционного)» подходе к пониманию места административной юрисдикции в административном процессе. Как уже было отмечено его суть сводится к предположению о существовании и развитии *трёх видов (блоков* — выделено мной) административного процесса — административное судопроизводство, административная юрисдикция и административные процедуры.

Особенностью выбранной исследовательской модели является и определённое соотношение понятий «процесс» — «производство», «процедура». В этом смысле представляется, что административный процесс включает определённые компоненты, которыми являются: с одной стороны различные административные производства, в том числе юрисдикционного характера, а с другой стороны административные процедуры процессуального и материального типа. Следует так же отметить, что такой подход отражает предложенная профессором М.А. Лапиной авторская «Объединенная концепция системы административного процесса»², в целом соответствующая идеям, высказанным профессором Н.Г. Салищевой.

Проведённая типологизация административно-процессуальных отношений в сфере публичного управления, даёт основание говорить о судебных, квазисудебных, либо процедурных способах разрешения административных дел. Применение процедурного способа в большей степени характерно делам, в которых по сути нет административно-правового спора. Судебный и квазисудебный порядок, напротив,

¹ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 16.

² Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: Монография. М.: Изд-во Финансового университета, 2013. С. 39.

предполагают принятие соответствующих процессуальных решений при наличии административно-правового конфликта¹.

Научное познание современного теоретико-правового понятия, а также сущности, принципов, закономерностей и противоречий административной юрисдикции, позволяет сделать предположение о том, что применение комплексного (на основе юрисдикционного) теоретического подхода к пониманию структуры современного административного процесса, позволяет наиболее точно определить место и роль административной юрисдикции в административном процессе.

Административная юрисдикция является одной из трёх составляющих административного процесса, наряду с административным судопроизводством и административными процедурами. Она состоит во внесудебном или досудебном рассмотрении дел об административных правонарушениях, применении мер административно-правового принуждения во внесудебном или судебном порядке, а также разрешении юридических конфликтов, обусловленных последствиями реализации должностными лицами органов государственной (публичной) власти своих служебных обязанностей и прав.

Библиографический список

1. Административно-процессуальное право / Сорокин В.Д. М.: Юрид. лит., 1972. 239 с.
2. Административно-процессуальное право России: учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М.: Юрайт, 2016. 341 с.
3. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.
4. Лапина М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: Монография. М.: Изд-во Финансового университета, 2013. 140 с.
5. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 158 с.
6. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 221–232.

¹ Более подробно: *Шевцов А.В.* Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 21–26.

7. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений. СПб: Юридический центр Пресс, 2008. 474 с.

8. Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13.

9. Шевцов А.В. Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 21–26.

Шеншин Виктор Михайлович,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: vitya-shen@mail.ru

Административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии и обеспечение государственной и общественной безопасности: соотношение, проблемы правового регулирования

Аннотация. Государственная и общественная безопасность и административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии соотносятся как общее и частное. По сравнению с административно-юрисдикционной деятельностью, законодательное регулирование государственной и общественной безопасности осуществляется значительным количеством нормативных правовых актов, имеющих различную юридическую силу. Автор делает вывод о том, что объект национальной безопасности шире объекта административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность; государственная и общественная безопасность; Росгвардия; производство по делам об административных правонарушениях.

Обеспечение национальной безопасности и производства по делам об административных правонарушениях остаются не до конца решенными вопросами с точки зрения удовлетворения интересов личности, общества и государства в сфере противодействия административным правонарушениям.

Осуществление Росгвардией функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны накладывает определенные обязанности на обеспечение указанным органом государственной и общественной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности установлено, что стратегическими целями государственной и общественной безопасности, выступают: защита конституционного строя, ... основных прав и свобод человека и гражданина... (пункт 42).

В Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» устанавливаются основы государственной политики в области обеспечения общественной и иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Как видим, в указанном законе понятия безопасность и национальная безопасность тождественны. Соответственно Д.А. Липинский и Н.В. Макарейко делают вывод о неудачном юридико-техническом решении, принятом законодателем, поскольку отсутствие дефиниции «национальная безопасность» служит правовой основой для принятия соответствующих актов органами государственной власти различного уровня¹.

Пунктом 6 Стратегии национальной безопасности данный недостаток устраняется. Национальная безопасность определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Видами национальной безопасности выступают государственная и общественная безопасность.

Отсюда следует, что национальная безопасность — многогранное и многоаспектное явление, включающее в себя помимо указанных видов безопасности также оборону страны, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности и все иные виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Обратим внимание на способы обеспечения государственной или общественной безопасности. Когда должностное лицо Росгвардии уполномочено, будет, например, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, при осуществлении государственной или общественной безопасности? По-видимому, законодатель, хотя и называет в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» два разных вида безопасности, но все-таки подразумевает их синонимизацию, поскольку конкретизации относительно того или иного вида

¹ Более подробно: *Шевцов А.В.* Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России // *Административное право и процесс.* 2018. № 6. С. 21–26.

обеспечения безопасности названным законом не предусмотрено. И тем более, как в указанном Федеральном законе, так и в Указе Президента РФ от 30.09.2016 г. № 510, акцент сделан на общественную безопасность, при этом государственная безопасность лишь называется, но не конкретизируется. Ссылка лишь на то, что войска национальной гвардии осуществляют государственную безопасность, как то не стыкуется с положениями приведенных нормативных правовых актов.

Пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 226-ФЗ на войска национальной гвардии возложено выполнение задачи по участию в обеспечении общественной безопасности. С нашей точки зрения обеспечение государственной безопасности раскрывается через реализацию задач по участию в: борьбе с терроризмом и экстремизмом; обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции; территориальной обороне Российской Федерации; оказании содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации. Следовательно, общественная безопасность присуща внутренней функции государства, а внешняя функция позиционирует себя с государственной безопасностью.

Административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии в большей степени корреспондирует с обеспечением общественной безопасности. Вместе с тем, в ходе обеспечения государственной безопасности должностные лица при определенных обстоятельствах также уполномочены осуществлять административно-юрисдикционную деятельность по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, например, в виде задержания¹.

Административно-юрисдикционную деятельность Росгвардии мы определяем как правоприменительную, административно-процессуальную деятельность, структуру которой образуют административно-юрисдикционные производства по: делам об административных правонарушениях; жалобам; дисциплинарным нарушениям; осуществлению контрольно-надзорных функций в установленных сферах деятельности; рассмотрению споров о праве, осуществляемую уполномоченными должностными лицами, возникающую при наличии нарушения правовых норм и спора о праве, необходимую для его разрешения и привлечения виновных лиц к ответственности посредством

¹ Шеншин В.М. Особенности реализации функции государственного принуждения в виде задержания при осуществлении Росгвардией административно-юрисдикционной деятельности // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 2 (271). С. 77–84.

применения мер государственного принуждения административного характера.

Административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии связана с осуществлением публично-правовых отношений, тесно переплетенных с государственным управлением. Так, должностные лица Росгвардии уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования; предпринимательской деятельности; государственной власти; порядка управления; общественного порядка и общественной безопасности. В то время как национальная безопасность оказывает воздействие на более широкий спектр общественных отношений. Указанное обстоятельство еще раз подчеркивает факультативный характер административно-юрисдикционной деятельности по отношению к такому многовекторному и многогранному понятию как национальная безопасность.

Сопоставляя административно-юрисдикционную деятельность и требования по обеспечению государственной и общественной безопасности, мы приходим к выводу о том, что такой деятельности характерно достижение равновесия в частно-публичной плоскости при одновременном обеспечении защищенности основных объектов безопасности.

Постоянная деликтолизация и расширение компетенции соответствующих органов и их должностных лиц дают основание предполагать, что административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии будет расширяться в пределах своих границ и дальше.

Следует отметить, что национальная безопасность в виде государственной и общественной безопасности и административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии соотносятся как общее и частное. Причем последняя направлена на решение более узких задач, стоящих перед государством, по противодействию административным правонарушениям в установленных сферах деятельности.

Регулирование национальной безопасности осуществляется целой системой нормативных правовых актов имеющих различную юридическую силу. Нормативно-правовой основой обеспечения последней выступают Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Таким образом, происходит

постоянное формирование национальной безопасности как правового явления. Административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии, затрагивающая производство по делам об административных правонарушениях, регулируется КоАП РФ и внутриведомственными нормативными актами. Соответственно от того, как будет predetermined законодательная настройка, будет зависеть функционирование всех субъектов обеспечения национальной безопасности.

Объектом национальной безопасности выступают личность, общество и государство. Объектом административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии является защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Таким образом, от эффективной деятельности Росгвардии зависит устойчивость в обеспечении государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, предупреждения административных правонарушений.

Закрепление за Росгвардией функции противодействия административным правонарушениям представляется вполне оправданным.

Библиографический список

1. Липинский Д.А., Макарейко Н.В. О понятии и признаках национальной безопасности // Теория государства и права. 2019. № 3.
2. Шеншин В.М. Особенности реализации функции государственного принуждения в виде задержания при осуществлении Росгвардией административно-юрисдикционной деятельности // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 2 (271).

IV. ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ СЕКЦИИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Беликов Евгений Геннадьевич,
профессор кафедры финансового,
банковского и таможенного права имени
профессора Нины Ивановны Химичевой,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: belikovy79@mail.ru

Тенденции трансформации финансовой правосубъектности в цифровую эпоху¹

Аннотация. Широкое внедрение и использование информационных систем и цифровых технологий оказывает определенное воздействие на финансовые правоотношения, в том числе на объем правосубъектности их участников. В статье выделены основные тенденции развития и трансформации финансовой правосубъектности, обусловленные пониманием цифровых технологий как современного средства реализации прав и обязанностей участников финансовых правоотношений и фактора влияния на содержание указанной правосубъектности.

Ключевые слова: трансформация финансовой правосубъектности; финансовая правосубъектность; цифровые технологии; участники финансовых правоотношений; информационные системы; информационные ресурсы; цифровая экономика.

Развитие цифровых технологий и их проникновение в различные сферы общественной жизни, включая частные и публичные финансы, оказывает определенное влияние на объем правосубъектности участников соответствующих правоотношений и саму ее реализацию. В общей теории права категория правосубъектности, включающая в себя правоспособность, дееспособность и деликтоспособность, рассматривается как необходимое условие правового статуса субъекта и одновременно предпосылка движения правоотношений. В современной отраслевой юридической науке категория финансовой правосубъектности также является объектом многих исследований, в том числе

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102.

на диссертационном уровне¹. Однако в них не получили комплексного научного осмысления вопросы, связанные с трансформацией правосубъектности участников финансовых правоотношений, которая обусловлена внедрением и применением информационно-коммуникационных (цифровых) технологий. Кроме того, четкое определение правового статуса, включая правосубъектность, участников финансовых правоотношений в цифровую эпоху основано на концепции комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики, которая нашла отражение в программных актах Российского государства².

С точки зрения влияния на финансовую правосубъектность цифровые технологии можно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, они выступают современным средством реализации участниками финансовых правоотношений своей правосубъектности. С другой стороны, они являются фактором (условием) изменения содержания правосубъектности участников указанных правоотношений. Исходя из такого подхода, можно выделить несколько тенденций развития и трансформации финансовой правосубъектности в условиях цифровой экономики.

В первом аспекте информационные системы и информационные ресурсы могут либо должны быть использованы субъектами финансовых правоотношений для реализации своих прав и обязанностей, которые обусловлены их финансовой правосубъектностью. Например, такой информационный ресурс, как личный кабинет налогоплательщика, может быть использован налоговыми органами и налогоплательщиками для реализации своих прав и обязанностей в случаях, предусмотренных НК РФ (п. 1 ст. 11. 2 НК РФ). В частности, с помощью указанного ресурса отдельные категории налогоплательщиков (физические лица, отдельные иностранные организации) могут реализовывать свои права и обязанности в упрощенном порядке, используя неквалифицированную электронную

¹ См.: *Винницкий Д.В.* Субъекты налогового права. М.: Норма, 2000; *Древал Л.Н.* Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. М.: Норма, 2001; *Рыбакова С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: автореф. дис. ... док-ра юрид. наук. Саратов, 2009; и др.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138 (утратило силу); Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7). Документ не опубликован // СПС «Гарант».

подпись для передачи в налоговый орган документов в электронной форме. Кроме того, в настоящее время участники бюджетного процесса обязаны использовать для реализации своих бюджетных полномочий государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет». Применение указанной информационной системы повышает эффективность реализации субъектами бюджетных правоотношений своей бюджетной правосубъектности. В частности, это способствует: осуществлению бюджетного планирования в упрощенном порядке и более короткие сроки, повышению оперативности и результативности проведения бюджетного контроля, подготовки и составления бюджетной (бухгалтерской) отчетности, повышению эффективности и прозрачности использования бюджетных ресурсов в рамках контрактной системы закупок для публичных нужд. Помимо системы «Электронный бюджет» органы внешнего государственного и муниципального финансового контроля применяют государственную информационно-аналитическую систему контрольно-счетных органов РФ, оператором которой является Счетная палата РФ. Таким образом, активное применение информационных систем и информационных ресурсов субъектами финансовых правоотношений будет способствовать более эффективной и полной реализации ими своей финансовой правосубъектности.

В аспекте влияния цифровых технологий на содержание и объем финансовой правосубъектности можно выделить несколько направлений ее трансформации. Во-первых, предоставление возможности или обеспечение необходимости использования цифровых технологий в финансовых правоотношениях приводит к расширению способности их участников иметь дополнительные права и (или) осуществлять дополнительные обязанности в сфере публичных финансов. При этом реализация права на использование информационного ресурса одной стороной финансового правоотношения может повлечь появление обязанности или комплекса обязанностей у другой стороны по использованию данного ресурса для выполнения своих полномочий. Так, получение физическим лицом доступа в личный кабинет налогоплательщика влечет автоматически обязанность налогового органа в рамках осуществления им полномочий по налоговому контролю предоставлять налогоплательщику целый ряд документов (заявления, налоговую декларацию, уведомления и др.) только в электронной форме¹.

¹ См.: Приказ ФНС России от 17 марта 2017 г. № СА-7-6/220@ «О вводе в промышленную эксплуатацию модернизированного программного обеспечения интерактивного сервиса «Личный кабинет налогоплательщика для физических лиц» в

Во-вторых, использование субъектом в своей основной деятельности цифровых технологий может обуславливать возникновение у него обязанностей как у участника финансовых правоотношений. В частности, для некоторых категорий налогоплательщиков — организаций (в том числе иностранных организаций, оказывающих услуги в электронной форме, применительно к НДС) установлена обязанность предоставлять налоговую декларацию в электронной форме по установленным форматам через оператора электронного документооборота. В настоящее время намечается тенденция к расширению категорий налогоплательщиков, для которых такой способ электронного взаимодействия с налоговыми органами станет обязательным.

В-третьих, использование информационных систем, основанных в том числе на распределенном реестре, на финансовом рынке порождает возникновение публично-правовых обязанностей у их операторов, а также регулирующие и контрольно-надзорные полномочия у Банка России. В частности, Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ установлены требования к уставному капиталу и финансовой устойчивости операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, операторов обмена цифровых финансовых активов, а также полномочия Банка России в области нормативного правового регулирования, контроля и надзора в рассматриваемой сфере. При этом указанные операторы с 1 января 2021 г. относятся к некредитным финансовым организациям, на которых соответственно распространяются общие полномочия Банка России как органа, осуществляющего регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков.

В-четвертых, существенные изменения с 1 января 2021 г. процедур исполнения бюджета, ставшие возможными во многом благодаря потенциалу применения цифровых технологий, привели к трансформации финансовой правосубъектности различных участников бюджетных правоотношений. В частности, Федеральное казначейство как орган, исполняющий бюджет и оператор системы казначейских платежей, обеспечивающий ее функционирование, фактически приобретает кредитную правосубъектность в рамках бюджетной правосубъектности. Одновременно с этим происходит трансформация

части унификации способов транспортной составляющей электронного документооборота». Документ не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

¹ СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5018.

(расширение) правосубъектности кредитных организаций как участников бюджетных правоотношений. В частности, у данных организаций появляется возможность осуществлять операции по управлению остатками средств на едином счете бюджета. Внедрение единого казначейского счета, подлежащего обслуживанию в Банке России, и указание в Бюджетном кодексе РФ вопросов, по которым требуется издание его нормативных актов, свидетельствует о расширении бюджетной правосубъектности указанного органа.

Библиографический список

1. Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 60 с.
2. Рыбакова С.В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. 46 с.
3. Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М.: Норма, 2000. 192 с.
4. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: Норма, 2001. 288 с.

Бочкарева Екатерина Александровна,
заведующий кафедрой административного
и финансового права
Северо-Кавказского филиала
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: finansyst@mail.ru

О нормотворческой деятельности органов финансового контроля

Аннотация. В статье рассматривается специфика нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, наделенных специальной финансово-контрольной компетенцией. Определяя нормотворчество в широком смысле, автор обращает внимание на внедрение механизма оценки регулирующего воздействия как дополнительное требование к проектам приказов Федеральной налоговой службы, принимаемых в установленных законодательством случаях.

Ключевые слова. финансовый контроль; нормотворчество; Федеральная налоговая служба; Федеральная таможенная служба; Федеральное казначейство; Росфинмониторинг; регуляторная гильотина; административная реформа.

Нормотворческая деятельность органов финансового контроля на всех уровнях его осуществления была и остается важнейшим механизмом регулирования многообразных управленческих отношений, пронизывающих институты финансовой системы.

Российская правовая действительность демонстрирует нам сегодня чрезвычайно многообразный по содержанию и формам процесс создания новых вариантов регулирования общественных отношений, объективно обусловленный появлением новых аспектов бытия. Наряду с традиционными механизмами законотворческих процедур разрабатываются и внедряются различные варианты «умного регулирования» (smart regulation), предполагающие «Перенос акцента с процесса регулирования на результат, стремление понять, что именно мешает его получению, выбор средств, которые способны точно воздействовать на проблему».¹ Одним из напрямую не

¹ Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 14—29.

связанных с упомянутым явлением правовой жизни, но близким к нему концептуально, стал процесс «регуляторной гильотины», запущенный в феврале 2019 года¹. В результате, по данным Правительства РФ, были отменены 3003 акта, содержащие обязательные требования², из которых большинство — акты ведомственного нормотворчества.³ Одновременно правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности обогатилось на 448 актов.

В сфере финансового контроля, затронутой «гильотиной» в наименьшей степени, были отменены обязательные требования в сфере деятельности по организации и проведению лотерей,⁴ упорядочены требования к контролю саморегулируемых организаций аудиторов, установлены новые правила взаимодействия Федеральной налоговой службы и субъектов рынка азартных игр⁵.

Оставшиеся «в рабочем состоянии» акты органов исполнительной власти, осуществляющих финансово-контрольную деятельность, изменяются и дополняются, в том числе и в связи с необходимостью оптимизации публичного управления в рамках проводимой многоэтапной административной реформы.⁶

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 04.02.2021).

² Реформа контрольной и надзорной деятельности // Регуляторная гильотина. URL: <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения: 07.02.2021).

³ Отменено 2411 ведомственных актов // Регуляторная гильотина. URL: <https://knd.ac.gov.ru/analytics/> (дата обращения: 15.01.2021).

⁴ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 12.02.2020 № 25н «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства финансов Российской Федерации и отдельных положений приказа Министерства финансов Российской Федерации в части отмены обязательных требований в сфере деятельности по организации и проведению лотерей» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.03.2020).

⁵ Постановление Правительства РФ от 14.08.2020 № 1221 «Об утверждении Правил ведения в букмекерских конторах и тотализаторах учета участников азартных игр, от которых принимаются ставки, интерактивные ставки на официальные спортивные соревнования, и Правил представления в Федеральную налоговую службу данных учета в букмекерских конторах и тотализаторах участников азартных игр, от которых принимаются ставки, интерактивные ставки на официальные спортивные соревнования» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.08.2020).

⁶ См.: Побежимова Н. И. Административная реформа в России и этапы ее реализации // *Философия социальных коммуникаций*. 2013. № 3 (23). С. 65–75.

Тезис о том, что «...повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса»¹, выдвинутый в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 1998 году, актуален по-прежнему. И сегодня, спустя без малого четверть века, вопросы оптимизации деятельности государственного аппарата стоят в повестке деятельности высших органов государственной власти².

Административная реформа, провозглашенная цитируемым документом, и развитая в последующих актах (прежде всего — в Указах Президента РФ), включала в себя ряд важных моментов, уже получивших достаточную научную оценку³. Какие-то положения в процессе своей апробации были признаны неэффективными. Другие же, в том числе — трехэлементная система органов исполнительной власти, доказали свою практическую значимость и результативность. В процессе последующих преобразований утвердилась модель разграничения полномочий государственных органов исполнительной власти, в соответствии с которой «министерства — регулируют, службы — контролируют, агентства — оказывают услуги». При всей схематичности предложенной модели, она, на наш взгляд, достаточно верно отражает концепцию разделения полномочий «по горизонтали», не претендуя при этом на охват всех возможных исключений и особенностей.

Исследование вопросов нормотворчества предполагает раскрытие некоторых теоретических аспектов темы. Прежде всего отметим, что нормотворчество представляется понятием более широким, чем правотворчество, потому как правовые акты всегда есть

¹ Российская газета. 1998. 24 фев.

² См.: Постановление Правительства РФ от 28.12.2020 № 2293 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2020); Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 г. №3731-р // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/41299/> (дата обращения: 15.01.2021).

³ См.: Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006; Абросимова Е.Б., Салищева Н.Г. Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 149–162. Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5–17; Пашковский Е.А. Административная реформа как фактор повышения эффективности государственного управления в современной России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2013.

«вместилище норм», но не все нормы есть право¹. Кроме того, нормотворчество в своем общем определении первично по отношению к правотворчеству: являясь общественным явлением, право не может не опираться на неправовые регуляторы — мораль, нравственность, традиции, и т.п.

Правотворческая деятельность является составной частью юридического нормотворчества как части более широкого цивилизационного феномена — нормотворчества, суть которого заключается в упорядочении (нормировании) общественных отношений. Именно о нормотворчестве и нормотворческих полномочиях говорят исследователи, обращаясь к оценке степени эффективности функционирования органов исполнительной власти.²

Еще один аспект заключается в рассмотрении полномочий как совокупности прав и обязанностей, обусловленных функциями органа финансового контроля и охватываемых его компетенцией. Итогом реализации данных полномочий является разработка, принятие, изменение или отмена актов, всегда подзаконных по своей юридической силе, но различающихся по формам и характеристикам. При этом, однако, при всем многообразии используемых форм, каких-либо определений и критериев для их разграничения действующее законодательство не содержит, а в науке справедливо обращается внимание на ошибочность использования приказа как основной формы нормативного правового акта органа исполнительной власти³.

В настоящее время в систему федеральных органов исполнительной власти входят 38 федеральных служб, 18 из которых подведомственны федеральным министерствам, а 11 функционируют вне министерского подчинения⁴. К первой группе относятся подведомственные Министерству финансов и интересующие нас в аспекте финансово-контрольной деятельности Федеральная

¹ См.: *Варламова Н.В.* Правотворчество и правообразование // Правотворчество и законность. М., 1999; *Мамчун В.В.* Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 1. С. 176–182.

² См.: *Ильин А.Ю.* Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти // Финансовое право. 2013. № 5. С. 33–40.

³ *Кордик Д.Н.* Понятие и содержание нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти: теоретические и правовые аспекты // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 5. С. 82–94.

⁴ На основе данных Официального сайта Правительства России. URL: <http://government.ru/ministries/> (дата обращения: 14.01.2021).

налоговая служба (ФНС), Федеральная таможенная служба (ФТС) и Федеральное казначейство (Казначейство). Ко второй — подчиненная непосредственно Президенту РФ Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). При этом деятельность ФНС и Казначейство отвечает отмеченному ранее ограничению в плане нормативного правового регулирования, а ФТС и Росфинмониторинг не только «контролируют и надзирают», но и регулируют соответствующие общественные отношения.

Особенностью результатов нормотворчества всех органов финансового контроля является широкий круг субъектов, которым они адресованы. Приказы, правила, инструкции и положения, принимаемые ими в пределах своей компетенции, хотя и являются производными относительно законодательных норм, выходят за рамки общественных отношений, протекающих в пределах соответствующих структур. Полагаем, что управленческий характер и значимость финансового контроля как системы прямых и обратных связей предопределяют расширенный, по сравнению с общим правилом, подход к определению объема нормотворческой деятельности органов финансового контроля.

Библиографический список

1. Абросимова Е.Б., Салищева Н.Г. Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 149–162.
2. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006.
3. Варламова Н.В. Правотворчество и правообразование // Правотворчество и законность. М., 1999.
4. Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5–17.
5. Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 14–29.
6. Ильин А.Ю. Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти // Финансовое право. 2013. № 5. С. 33–40.
7. Кордик Д. Н. Понятие и содержание нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти: теоретические и правовые аспекты // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 5. С. 82–94.

8. Мамчун В.В. Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 1. С. 176–182.

9. Пашковский Е.А. Административная реформа как фактор повышения эффективности государственного управления в современной России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2013.

10. Побежимова Н. И. Административная реформа в России и этапы ее реализации // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 3 (23). С. 65–75.

Васянина Елена Леонидовна,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, доцент
e-mail:elenavasianina@yandex.ru

Трансформация финансового права в новых экономических условиях

Аннотация: В статье исследуются проблемы трансформации финансово-правовых институтов в условиях цифровой экономики. Автор подчеркивает, что в современных экономических реалиях требуется построение новой платежной парадигмы, позволяющей государству осуществлять полный контроль над денежной эмиссией, а также внедрение новых инструментов формирования доходов и финансирования расходов, нацеленных на упрощение фискального администрирования.

Ключевые слова: финансовое право; бюджет; доходы; расходы; экономика; денежная эмиссия; фискальное администрирование; защита прав.

В новых экономических условиях финансовое право, как и другие отрасли права, претерпевает трансформацию, которая происходит, во-первых, на фоне активизации роли международного права, поскольку цифровая экономика не имеет привязки к территории конкретного государства. Во-вторых, преобразование финансово-правовых институтов обеспечивается стремительно развивающимся подходом к регулированию финансовых отношений, направленным на преодоление разрыва между частным и публичным правом¹, применение которого вызывает спорные вопросы в правовой доктрине и правоприменительной практике. Для России такое направление регулирования финансовой сферы является новым, существенно отличающимся от

¹ О комплексном анализе правового функционирования того или иного экономического или социального явления, предполагающем равные возможности реализации финансово-правовых ценностей с ценностями гражданского, уголовного, конституционного или административного права пишет С. В. Запольский. См.: Публичный интерес в административном праве / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. С. В. Запольского, канд. юрид. наук, проф., Н. Г. Салищевой, канд. юрид. наук, проф., засл. юрист РФ В. В. Альхименко. М.: ИГП РАН, Академический правовой институт, 2015. С. 198.

отраслевого подхода к системе права, получившего развитие в XX веке. Однако в системе права ряда государств финансовое право не выделяется как отрасль, а область финансово-правового регулирования определяется произвольно, охватывая как публичные, так и частные финансы¹. Например, такой подход, сложившийся в американском праве, соответствует природе финансовых операций, являющихся по своей сущности гражданско-правовыми сделками, заключенными в финансово-правовой форме.

Учитывая особенности российской системы права, следует отметить, что активно применяемые в финансовой сфере частноправовые конструкции являются всего лишь способом регулирования финансовых отношений и ни в коем случае не свидетельствуют о превращении финансовых обязательств в денежные обязательства гражданско-правовой природы. Однако использование в регулировании финансовых обязательств таких универсальных юридических конструкций, как соглашение, возмещение вреда и др., зачастую рассматривается судами как сигнал к применению норм гражданского законодательства, что в корне противоречит природе финансового обязательства. Например, ошибочной является сложившаяся правоприменительная практика, в соответствии с которой споры о порядке исполнения соглашений о предоставлении субсидий разрешаются в соответствии с нормами гражданского законодательства о денежных обязательствах гражданско-правовой природы².

Ключевым институтом финансового права выступает институт государственных расходов. Его главенствующая роль в системе финансового права обусловлена тем, что «в государстве, в отличие от частного хозяйства, доходы определяются расходами»³. Иными словами, именно от направлений расходования бюджетных средств зависит определение необходимого объема доходов, который должен быть привлечен государством в бюджетную систему.

В современных условиях трансформация института государственных расходов связана с упрощением отдельных предусмотренных финансовым законодательством процедур доведения бюджетных средств

¹ *Litan R. E., Rauh J.* American finance for the 21th Century. The United States Department of the Treasure. November. 1997.

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19 января 2018 г. № 308-ЭС17-9296 по делу № А32-41306/2016; Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2018 г. № 304-ЭС17-23700 по делу № А27-4106/2017 // СПС «Консультант Плюс».

³ *Львов Д.* Курсь Финансового права. Казань: Типография Императорского университета, 1887. С. 5.

до их получателей. Например, упрощение порядка финансирования привело к масштабному применению субсидий и, как следствие, — к возникновению негативных для государства экономических последствий, которые обусловлены тем, что субсидирование позволяет выводить значительный объем бюджетных средств из сферы санкционирования бюджетных расходов.

Помимо изложенного субсидии превратились в источник обогащения частного сектора и спровоцировали рост цен на внутреннем рынке, что привело к разбалансировке экономики государства. Например, бесконтрольное субсидирование экспорта российской продукции на фоне роста цен на мировом рынке привело к росту экспорта и попытке производителей привести внутренние цены в соответствии с мировыми. А субсидирование процентной ставки по ипотечным кредитам на фоне увеличения объемов кредитования спровоцировало рост цен на объекты недвижимости.

Отсутствие эффективных правил субсидирования частного сектора приводит к необоснованному увеличению доходов акционеров компаний-получателей субсидий. Это происходит в результате того, что промышленные предприятия направляют полученные бюджетные средства на покрытие расходов, а за счет чистой прибыли увеличивают выплаты акционерам¹. В результате бюджетные субсидии, направленные на стимулирование инвестиционной активности компаний, превращаются в инструмент обогащения их акционеров.

Трансформация финансово-правовых институтов обусловлена, прежде всего, развитием цифровых технологий, внедрение которых приводит «к появлению новых типов правовых отношений между субъектами, обеспечивающими инфраструктуры виртуального финансового рынка, и участниками финансовых правоотношений»². Иными словами, осуществление прав и обязанностей участниками финансового правоотношения происходит с помощью цифрового «посредника». Например, Федеральный закон 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» регламентирует порядок взаимодействия между

¹ Галиева Д. Господдержку оформляют в капвложения // Коммерсантъ. 2021. 20 янв.

² Дидикин А.Б. Юдкин А.В. Криптовалюты в Республике Беларусь: правила для инвесторов // Google-книги. URL: https://books.google.ru/books?id=OQxaDwAAQBAJ&pg=PT1&dq=Дидикин++А.+Б.+Юдкин+А.+В.+Криптовалюты+в+Республике+Беларусь:+правила+для+инвесторов&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiW2-y_v9npAhXplYsKHVEgDtsQ6AEIJzAA#v=onepage&q=Дидикин%20%20А.%20Б.%20Юдкин%20А.%20В.%20Криптовалюты%20в%20Республике%20Беларусь%3A%20правила%20для%20инвесторов&f=false (дата обращения: 13.01.2021).

финансовыми организациями и потребителями финансовых услуг через информационную систему, выполняющую функцию преодоления финансовой безграмотности граждан, а Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепляет правила привлечения инвестиций через инвестиционные платформы.

В результате происходит процесс разрастания массива нормативных правовых актов, представляющих собой инструкции по применению цифровых сервисов. На фоне отсутствия правового обоснования технологических процессов изложенное приводит к созданию неустойчивой модели регулирования финансовых отношений, в рамках которой финансовое право подменяется технологическими решениями.

В условиях цифровизации экономики наиболее уязвимым оказался финансовый механизм. Это обусловлено тем, что развитие цифровой среды, являющейся почвой для создания новых бизнес-моделей и финансовых продуктов, приводит к тому, что государство утрачивает контроль над денежной эмиссией, действиями и доходами транснациональных цифровых компаний. Бесконтрольное функционирование финансируемых за счет бюджета и частных инвестиций цифровых платформ приводит к росту их экономического и политического влияния и, как следствие, — к ослаблению государственного суверенитета. Например, масштабное субсидирование потерь от локдаунов, привело к укреплению рынка криптовалют и увеличению стоимости биткойна¹, что поставило под угрозу целостность денежных систем государств во всем мире.

Адаптация фискальной сферы к новой экономической реальности сопровождается расширением объема государственных функций фискальных администраторов. Например, формирование новой модели онлайн-налогового администрирования предполагает передачу функции по исчислению и уплате налогов налоговым органам. В частности, такой подход, озвученный руководителем ФНС России, усматривается из Концепции развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности².

¹ По данным биржи Coindesk по состоянию на 14 февраля 2021 г. стоимость криптовалюты биткойн превысила \$49 тыс. // РБК. 14 февраля 2021 г. URL: https://www.rbc.ru/finances/14/02/2021/6028bf559a79474ad8a390b6?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 13.01.2021).

² Утверждена решением президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 25 декабря 2020 г. № 34).

Вместе с тем передача налоговым органам функций по исчислению и уплате налогов под видом снижения издержек для экономики приведет к тому, что организации и физические лица утратят ключевое для участников гражданского оборота право — право распоряжения зачисленными на их счета денежными средствами. Такая модель фискального администрирования вызовет существенное ослабление гарантий защиты прав налогоплательщиков, предусмотренных ст. 35 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Учитывая обозначенные проблемы, в новых экономических условиях следует сформировать современные подходы к регулированию финансового механизма.

Во-первых, требуется построение новой платежной парадигмы, нацеленной на предотвращение разрушения целостности денежной системы государства посредством введения в обращение удобных для участников гражданского оборота денег.

«Деньги — это творение права, поэтому банкноты и монеты выполняют функцию денег только в том случае, если это определено законом»¹. Иными словами, именно государство в рамках процесса денежной эмиссии посредством принятия законодательных актов вправе наделять те или иные объекты материального или виртуального мира свойствами законного средства платежа, создавая тем самым их покупательную способность. Стремясь в условиях развития цифровой среды к укреплению денежного суверенитета, Российская Федерация демонтировала криптовалюту², определяемую в ряде государств в качестве законного платежного средства или расчетной денежной единицы. Согласно Федеральному закону от 31 июля 2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введенная в гражданский оборот цифровая валюта не признается национальной денежной единицей, денежной единицей иностранного государства, международной денежной или расчетной единицей³.

¹ Mark M. Pomeroy. American finance, the errors and want of the United States people in Money Matters. Chicago. 1877. P. 1.

² Криптовалюта использовалась на территории России в хозяйственном обороте для оплаты товаров, услуг, что подтверждается судебными решениями (Апелляционное определение Мосгорсуда от 26 марта 2018 г. по делу № 33а-2103/2018; Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 31 июля 2018 г. по делу № 33-3142/2018).

³ СЗ РФ. 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5018.

Вместе с тем именно цифровая среда может выступить способом создания цифровой формы национальной валюты, эмиссия которой позволит обеспечить полный контроль государства над формированием и исполнением эмиссионных финансовых обязательств.

Однако новая форма фиатных денег, которая появится в обозримом будущем, заставляет задуматься над вопросом о пределах полномочий органов публичной власти в части осуществления эмиссии цифрового рубля. Поскольку на основании положений ст. 75 Конституции РФ денежная эмиссия является прерогативой ЦБ РФ, в настоящий момент времени именно Банк России активно занимается вопросами выпуска новой формы денег¹.

Вместе с тем, учитывая особый статус ЦБ РФ, являющегося структурой, подчиненной международным финансовым организациям², и депозитарием средств МВФ, в целях обеспечения государственного суверенитета целесообразно рассмотреть вопрос о передаче полномочий в области эмиссии цифровой национальной валюты органу, осуществляющему функции по выработке государственной политике в финансовой сфере.

Указанный вывод обусловлен тем, что, во-первых, помимо ЦБ РФ регулятором денежной эмиссии выступает бюджет, а во-вторых, именно Минфин России имеет непосредственное отношение к управлению эмиссией бюджетного рубля, осуществляемой в форме финансирования.

Во-вторых, в условиях возрастания экономического влияния цифровых транснациональных компаний, доходы которых выпадают из поля зрения фискальных администраторов, нужен новый подход к формированию доходов бюджета и финансированию государственных расходов, в качестве которого мог бы выступать страховой механизм формирования публичных фондов денежных средств³, основанный на сближении частных интересов и общих целей и обеспечивающий упрощение фискального администрирования.

В-третьих, проблемы в сфере бюджетного финансирования заставляют задуматься об альтернативных способах финансовой

¹ Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций // Банк России. URL: https://cbr.ru/analytics/d_ok/dig_ruble/ (дата обращения: 14.01.2021).

² Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 285-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития».

³ Васянина Е.Л. Обязательства в финансовом праве: монография. М.: РУСАЙНС, 2020. С. 87.

поддержки участников гражданского оборота. Например, аналогом субсидирования являются налоговые льготы, которые позиционируются в качестве налоговых расходов бюджета и применение которых позволяет осуществить финансирование инфраструктурных проектов и социально-значимых расходов, минуя бюджетный механизм.

Налоговые льготы и освобождения, нацеленные на стимулирование экономической активности хозяйствующих субъектов, могут конкурировать с субсидиями, использование которых в последнее время размывает сферу применения законодательства о контрактной системе, а также оказывает негативное влияние на механизм ценообразования в государстве.

Полагаю, что в целях оптимизации бюджетных расходов необходимо расширить практику применения налоговых льгот¹ и освобождений², конструкция которых представляет собой не обеспеченный правовым актом о бюджете механизм финансирования инфраструктурных проектов и социально-значимых расходов за счет суммы исчисленного налога³.

В-четвертых, создание новой финансово-экономической парадигмы должно сопровождаться комплексом мер, направленных на укрепление гарантий защиты прав участников финансовых правоотношений, поскольку развитие цифровых технологий постепенно приведет к тому, что право лица на распоряжения финансами будет поставлено в зависимость от возникновения фискальных обязанностей. Вместе с тем основное назначение финансового права состоит в создании эффективных механизмов защиты денежных средств участников финансовых правоотношений от государственных органов, объем полномочий которых с помощью внедряемых в механизм государственного управления цифровых сервисов, стремительно возрастает.

Библиографический список

1. Васянина Е.Л. Обязательства в финансовом праве: монография / Е.Л. Васянина. М.: РУСАЙНС, 2020.
2. Васянина Е.Л. Проблемы государственного управления экономикой в современных условиях // Финансовое право. 2021. № 2. С. 3–6.

¹ Ст. 286¹ НК РФ предусмотрены инвестиционные налоговые вычеты.

² Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предусмотрено предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при условии финансирования хозяйствующими субъектами природоохранных мероприятий.

³ Васянина Е.Л. Проблемы государственного управления экономикой в современных условиях // Финансовое право. 2021. № 2. С. 3–6.

3. Галиева Д. Господдержку оформляют в капвложения // Коммерсантъ. 2021. 20 янв.

4. Дидикин А.Б., Юдкин А.В. Криптовалюты в Республике Беларусь: правила для инвесторов — URL: https://books.google.ru/books?id=OQxaDwAAQBAJ&pg=PT1&dq=Дидикин++А.+Б.+Юдкин+А.+В.+Криптовалюты+в+Республике+Беларусь:+правила+для+инвесторов&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiW2-y_v9npAhXplYsKHVEgDtsQ6AEIJzAA#v=onepage&q=Дидикин%20%20А.%20Б.%20Юдкин%20А.%20В.%20Криптовалюты%20в%20Республике%20Беларусь%3A%20правила%20для%20инвесторов&f=false (дата обращения: 13.01.2021).

5. Львов Д. Курсь Финансового права. Казань: Типография Императорского университета, 1887.

6. Публичный интерес в административном праве. / Под общ. ред. С.В. Запольского, Н.Г. Салищевой, В.В. Альхименко. М.: ИГП РАН, Академический правовой институт, 2015.

7. Litan R. E., Rauh J. American finance for the 21th Century. The United States Department of the Treasury. November. 1997.

8. Pomeroy M. M.. American finance, the errors and want of the United States people in Money Matters. Chicago. 1877. P. 1.

Пастушенко Елена Николаевна,
профессор кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени Н.И. Химичевой
Саратовской государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: past_en@mail.ru

Земцова Лариса Николаевна,
председатель суда общей юрисдикции в отставке,
кандидат юридических наук
e-mail: lara_162a@mail.ru

Новеллы реализации правотворческой функции Центрального банка Российской Федерации в сфере финансового рынка в условиях цифровизации экономики

Подготовка статьи осуществлена в рамках исследования при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) по научному проекту № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики», исполнителем которого выступает доктор юридических наук, профессор Е.Н. Пастушенко

Аннотация. В статье отмечается роль нормативных актов Центрального банка Российской Федерации как правовых актов управления и источников финансового права. Выявлена тенденция устойчивого расширения специальных оснований нормотворческой функции Банка России в профильных федеральных законах. Отмечается риск-ориентированный характер новых полномочий Банка России по регулированию, контролю и надзору на финансовом рынке, связанных с реализацией процедур в области цифровой экономики.

Ключевые слова: правовые акты Центрального банка Российской Федерации; правовое регулирование финансового рынка; правовое обеспечение цифровой экономики.

Роль Центрального банка Российской Федерации в обеспечении финансовой устойчивости в современных социально-экономических и политико-правовых реалиях постоянно возрастает. Связано это и с проблемой снижения и предотвращения операционных, правовых рисков, киберрисков в условиях развития цифровой экономики. Особое значение приобретают вопросы качества правового обеспечения

режима законности на финансовом рынке с точки зрения клиентоориентированности в деятельности финансовых организаций, формирования доверительной среды в финансовых правоотношениях, должного уровня правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений. В указанном аспекте востребованы доктринальные исследования нормативных актов Банка России как правовых актов управления с позиций теории административного права, а также развитие концепции нормативных актов Банка России как источников финансового права с позиций теории и практики финансового права. Поэтому заявленная тема исследования представляется актуальной.

В исследовании проблем совершенствования правового регулирования финансового рынка представляются важными выводы ученых о востребованности межотраслевых конструкций в механизме регулирования финансовой деятельности¹. Является справедливым и включение в предмет финансового права правоотношений по государственному регулированию финансовых рынков². Исследования подтверждают обоснованность нормотворческих полномочий регуляторов финансового рынка³, необходимость развития нормотворческой функции Центрального банка Российской Федерации⁴. Международно признанные стандарты (принципы) регулирования и осуществления надзора на финансовом рынке в условиях цифровой экономики признаются актуальными проблемами в условиях цифровизации экономики⁵. Своевременно в науке финансового права обращается внимание на выявление тенденций развития финансового контроля за обращением цифровых валют в сфере финансовой деятельности⁶, влияние Базельского комитета по банковскому надзору по снижению

¹ См.: *Васянина Е.Л.* Межотраслевые конструкции в механизме регулирования финансовой деятельности // *Финансовое право.* 2019. № 2. С. 10.

² См.: *Шохин С.О.* К вопросу о предмете и системе финансового права // *Финансовое право.* 2019. № 2. С. 14.

³ См.: *Касьянов Р.А.* MiFIR и MiFID II усиливают концепцию прозрачности в рамках формирующегося единого европейского финансового рынка // *Финансовое право.* 2018. № 12. С. 12.

⁴ См.: *Бутурилин И.В.* Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации и Европейском союзе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 17–20.

⁵ См.: *Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой.* М.: Проспект, 2020. С. 240–241 (авторы главы — *Гузнов А.Г. и Рождественская Т.Э.*).

⁶ См.: *Ситник А.А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2020. С. 223–236.

рисков при оказании финансовых услуг¹, изучение опыта рассмотрения финансово-правовых конфликтов в связи с созданием в 2018 году института Финансового уполномоченного² согласно положениям Федерального закона от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Принимая во внимание изложенное, следует отметить тенденцию устойчивого расширения специальных оснований нормотворческой функции Центрального банка Российской Федерации в профильных федеральных законах. Это наблюдается и в недавно принятых федеральных законах: Федеральном законе от 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» и Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Новеллами правового регулирования в отмеченной сфере общественных отношений является в том числе следующий нормативный акт Банка России, направленный на регулирование регистрационных процедур, обеспечение безопасности цифровых финансовых технологий и снижение рисков оказания уполномоченными субъектами финансовых услуг в цифровом формате, внедрению в практику новых финансовых инструментов, снижению социальной напряженности на финансовом рынке из-за участившихся мошеннических действий по хищению денежных средств потребителей финансовых услуг и предотвращению правонарушений в отношении прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений³.

Подводя итог, в качестве новелл реализации правотворческой функции Банка России следует отметить влияние докладов Банка России для общественных консультаций и информационных писем

¹ См.: *Кудряшов В.В.* Базельский комитет по банковскому надзору: правосубъектность, правотворчество, ответственность // *Финансовое право.* 2019. № 3. С. 8.

² См.: *Безбах В.В.* Рецензия «Разрешение финансовых споров в странах АТР (Австралия, Гонконг, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, США, Таиланд, Япония) / Авт. кол.; под ред. Е.Е. Фроловой и Е.П. Ермаковой. М.: Инфотропик Медиа, 2019. 416 с. // *Государство и право.* 2019. № 2. С. 190–196.

³ Положение Банка России от 3 декабря 2020 г. № 742-П «О требованиях по защите информации, которые должно выполнять юридическое лицо, намеревающееся получить статус оператора финансовой платформы, о ведении Банком России реестра операторов финансовых платформ и о требованиях к порядку регистрации Банком России изменений в правила финансовой платформы» (зарегистрировано в Минюсте России № 62124 от 18 января 2021 г., официально опубликовано на официальном сайте Банка России 28 января 2021 г.).

Банка России на формирование концепции нормативных актов Банка России, а также акцентировать внимание на общественно значимом внедрении регулятором современных подходов по снижению рисков в деятельности финансовых организаций при оказании финансовых услуг, в том числе в цифровом формате.

Библиографический список

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2020. 256 с.
2. Безбах В.В. Рецензия «Разрешение финансовых споров в странах АТР (Австралия, Гонконг, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, США, Таиланд, Япония)» / авт. кол.; под ред. Е.Е. Фроловой и Е.П. Ермаковой. М.: Инфотропик Медиа, 2019. 416 с. // Государство и право. 2019. № 2. С. 190–196.
3. Бутурлин И.В. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации и Европейском союзе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2020. 23 с.
4. Васянина Е.Л. Межотраслевые конструкции в механизме регулирования финансовой деятельности // Финансовое право. 2019. № 2. С. 8–11.
5. Касьянов Р.А. MiFIR и MiFID II усиливают концепцию прозрачности в рамках формирующегося единого европейского финансового рынка // Финансовое право. 2018. № 12. С. 9–12.
6. Кудряшов В.В. Базельский комитет по банковскому надзору: правосубъектность, правотворчество, ответственность // Финансовое право. 2019. № 3. С. 3–8.
7. Положение Банка России от 3 декабря 2020 г. № 742-П «О требованиях по защите информации, которые должно выполнять юридическое лицо, намеревающееся получить статус оператора финансовой платформы, о ведении Банком России реестра операторов финансовых платформ и о требованиях к порядку регистрации Банком России изменений в правила финансовой платформы» (зарегистрировано в Минюсте России № 62124 от 18 января 2021 г., официально опубликовано на официальном сайте Банка России 28 января 2021 г.).
8. Ситник А.А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2020. 240 с.
9. Шохин С.О. К вопросу о предмете и системе финансового права // Финансовое право. 2019. № 2. С. 12–14.

Андреанова Наталья Геннадьевна,
аспирантка кафедры правовых дисциплин
Высшей школы государственного аудита
Московского государственного университета
имени М. В. Ломоносова
e-mail: natalia.g.andrianova@gmail.com

Совершенствование мер по деофшоризации в России в условиях пандемии COVID-19

Аннотация. Пандемия COVID-19 стала «катализатором» процесса деофшоризации в России. В этот непростой период развитие правового регулирования отношений по деофшоризации происходило по двум основным направлениям: с одной стороны, наблюдается дальнейшее развитие стимулирующих мер, направленных на возвращение капитала, с другой стороны, продолжается закрепление мер, направленных на ограничение вывода капитала из страны при усилении контроля в данной сфере.

Ключевые слова: международное налогообложение; деофшоризация; уклонение от уплаты налогов; контролируемые иностранные компании; пандемия COVID-19.

Пандемия COVID-19 стала вызовом¹ как для России, так и в целом для всего мира. Россией, как и другими государствами, применялись меры по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции, одними из основных явились введение локдауна внутри страны и ограничения на передвижение в международном масштабе ввиду временного прекращения авиасообщения с зарубежными странами. Такие меры оказали существенное влияние на размер прибыли большинства организаций внутри страны, а также на налоговый статус физических лиц и организаций, так как вопросы налогового резидентства в России, как и в большинстве иностранных государств, связаны со сроком фактического нахождения на территории государства. Россия в условиях нарастания кризисных явлений приняла решение о необходимости поддержки экономики и населения. Общая стоимость «антикризисных» мер в России составила около 5–6% от ВВП². На фоне

¹ Яценко О.Ю. Пандемия как глобальный вызов: социально-экономический и правовой тезаурус // Образование и право. 2020. №4. С. 503–507.

² Гаджиев Т., Батманова А. В Минэкономразвития оценили стоимость антикризисных мер из-за COVID // РБК. 19.10.2020. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreene ws/5f8d5fc99a79478507904049> (дата обращения: 30.01.2021).

существенного объема денежных средств, направленных на поддержку представителей бизнеса и населения, перед государством стояла непростая задача поиска дополнительных источников поступлений в бюджет. Ответ был найден в активизации политики деофшоризации. Можно выделить две основные тенденции последних изменений в сфере деофшоризации:

- 1) совершенствование правового регулирования стимулирующих мер, направленных на возвращение российского капитала;
- 2) совершенствование правового регулирования мер по ограничению вывода денежных средств из России при усилении контроля за соблюдением деофшоризационного законодательства.

Рассмотрим более подробно каждое из этих направлений.

Первой тенденцией стало расширение стимулирующих мер, направленных на возвращение российского капитала. В данной сфере произошло несколько важных изменений.

Совершенствование законодательства о специальных административных районах¹ в части расширения списка государств, из которых возможно осуществить редомициляцию в специальные административные районы в России. Если указанные изменения будут приняты, то редомициляцию возможно будет совершить из стран всех существующих региональных групп по борьбе с отмыванием денежных средств.

Законодательное закрепление режима уплаты налога с прибыли контролируемых иностранных компаний в фиксированном размере. Переход к такой системе уплаты налога в отношении контролируемых иностранных компаний является правом, а не обязанностью налогоплательщика и ориентирован на снижение административной нагрузки контролируемых лиц, так как фиксированная сумма налога с прибыли контролируемых иностранных компаний подлежит уплате в отношении всех контролируемых иностранных компаний, независимо от размера прибыли или убытка каждой из них, а при применении данного режима налогоплательщик освобождается от обязанности предоставления финансовой отчетности по контролируемым иностранным компаниям в налоговый орган. Тем не менее, за налогоплательщиком сохраняется обязанность подачи уведомлений в налоговые

¹ Законопроект № 1026967-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О международных компаниях и международных фондах” в части уточнения требований к иностранному юридическому лицу, которому может быть предоставлен статус международной компании или международного фонда» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026967-7> (дата обращения 09.02.2021).

органы о контролируемых иностранных компаниях и участии в иностранных организациях. Законом устанавливается и минимальный срок применения такого режима — в случае перехода на режим уплаты налога в фиксированном размере в отношении 2020 или 2021 года минимальный срок составляет три года, при переходе в последующие периоды — пять лет. Кроме всего прочего при переходе на уплату фиксированной суммы налога в отношении прибыли контролируемых иностранных компаний налогоплательщик утрачивает право на зачет налога, уплаченного в иностранном государстве, а также дивиденды, полученные от контролируемых иностранных компаний, налог на доходы которых уплачивается в фиксированном размере, будут подлежать налогообложению у российского налогового резидента в общем порядке. Следует отметить, что такой режим уплаты налога скорее всего будет оптимальным только для представителей крупного бизнеса, владеющих большим количеством контролируемых иностранных компаний со значительными размерами прибыли каждой из них.

Предоставление права физическим лицам на сохранение российского налогового резидентства в 2020 году при соблюдении условия нахождения на территории России от 90 до 182 дней и предоставления заявления в налоговый орган. Такая мера особенно актуальна ввиду временного ограничения на передвижение ввиду приостановления авиасообщения с иностранными государствами и возможными рисками приобретения статуса налогового резидента иностранного государства.

Второй тенденцией стало совершенствование мер по ограничению вывода денежных средств из России при усилении контроля за соблюдением деофшоризационного законодательства.

Повышение ставок налога у источника по процентам и дивидендам до 15 %. Такая мера была предложена В.В. Путиным в марте 2020 года в самом начале пандемии. Реализация данной меры потребовала изменения соглашений об избежании двойного налогообложения и была направлена на пресечение использования пониженных ставок, установленных в таких соглашениях, для вывода денежных средств из страны. На сегодняшний день протоколы о внесении изменений в соглашения уже подписаны с Кипром, Мальтой и Люксембургом. Приоритет при изменении соглашений об избежании двойного налогообложения отдавался так называемым «транзитным» юрисдикциям, зарегистрированные там иностранные организации зачастую используются как кондуитные для дальнейшего перевода на льготных условиях денежных средств в офшорные юрисдикции. Повышение ставок налога у источника приведет к повышению поступлений в российский

бюджет. По предварительным оценкам, ежегодные дополнительные поступления в бюджет России от повышения ставки налога на проценты и дивиденды только в соглашении с Кипром составят около 130–150 млрд руб.¹ Повышение ставок налога у источника, по сути, приводит к неэффективности использования иностранных организаций, зарегистрированных в государствах, с которыми были изменены соглашения, для целей налоговой экономии.

Совершенствование законодательства о контролируемых иностранных компаниях² в части установления обязанности предоставления финансовой отчетности вместе с уведомлением о контролируемых иностранных компаниях для подтверждения размера прибыли или убытка такой контролируемой компании, а для контролирующих лиц — организаций такая обязанность была установлена при предоставлении декларации по налогу на прибыль организаций. Финансовая отчетность и аудиторское заключение представляются независимо от наличия обязанности по учету дохода в виде прибыли контролируемой иностранной компании в налоговой базе контролирующего лица по соответствующему налогу.

Ужесточение ответственности за соблюдение законодательства о контролируемых иностранных компаниях. Существенно изменились санкции статей — произошло повышение штрафов в 5 раз за непредставление в срок уведомления о контролируемых иностранных компаниях, введены штрафы за непредставление финансовой отчетности в отношении контролируемых иностранных компаний, размеры штрафов стали значительными. В частности, за непредставление налогового органу документов, подтверждающих размер прибыли (убытка) контролируемой иностранной компании, в срок, либо представление таких документов с заведомо недостоверными сведениями установлен штраф с контролирующего лица в размере 500 000 рублей. В случае непредставления налоговому органу документов, подтверждающих размер прибыли или убытка контролируемой иностранной компании при их истребовании должностными лицами налогового органа, установлена ответственность в виде наложения штрафа на контролирующее лицо в размере 1 миллиона рублей. Практики применения указанных положений пока не сложилось, однако ожидается, что существенное

¹ Россия и Кипр изменили условия налогового соглашения // ИТАР ТАСС. 10 авг. 2020 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9164483> (дата обращения: 21.01.2021).

² Федеральный закон от 09.11.2020 № 368-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2020. № 46. Ст. 7212.

ужесточение мер ответственности приведет к более ответственному отношению налогоплательщиков к предоставлению информации о контролируемых ими иностранных компаниях.

Таким образом, пандемия COVID-19 стала «катализатором» процесса деофшоризации в России. При дальнейшей регламентации мер по ограничению вывода капитала в иностранные юрисдикции, наблюдается тенденция совершенствования правового регулирования мер, стимулирующих возвращение активов. Представляется, что основным вектором развития законодательства о деофшоризации является закрепление стимулирующих мер, ориентированных не только на крупный бизнес, но и на представителей среднего и малого бизнеса.

Библиографический список

1. Гаджиев Т., Батманова А.В. Минэкономразвития оценили стоимость антикризисных мер из-за COVID // РБК. 19.10.2020. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5f8d5fc99a79478507904049> (дата обращения: 30.01.2021).

2. Россия и Кипр изменили условия налогового соглашения // ИТАР ТАСС. 10 авг. 2020 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9164483> (дата обращения: 21.01.2021).

3. Яценко О.Ю. Пандемия как глобальный вызов: социально-экономический и правовой тезаурус // Образование и право. 2020. № 4. С. 503–507.

Ошманкевич Ксения Романовна,
аспирант кафедры государственного аудита
Высшей школы государственного аудита
МГУ имени М.В. Ломоносова
e-mail: osh-ksenia94@mail.ru

Банковский надзор за соблюдением требований информационной безопасности в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике

Аннотация. Автором рассматриваются теоретические и практические особенности осуществления банковского надзора за соблюдением требований информационной безопасности в Российской Федерации и Китайской Народной Республике. В частности, описывается роль соответствующих регуляторов в данных государствах, их основные функции и надзорные полномочия. Автором также рассматриваются основные нормативные акты в данной области, раскрываются их содержание и основные положения.

Ключевые слова: банки; банковский надзор; информационная безопасность; Центральный Банк Российской Федерации; Комиссия по регулированию банковской и страховой деятельности Китая.

Информационная безопасность банковского сектора является достаточно новой сферой нормативно-правового регулирования и надзора, но несмотря на это она является динамично развивающейся. С учетом того, что общественные отношения в области информационных технологий и информационной безопасности развиваются с очень высокой скоростью, чрезвычайно интересным и полезным представляется изучение нормативного регулирования в данной сфере как в России, так и в зарубежных странах.

Следует отметить, что Банк России не всегда осуществлял регулирование и надзор по вопросам соблюдения банками требований по защите информации. Данная работа была обусловлена возникновением в 2000 году потребности у участников кредитно-финансовой сферы в регулировании, выстраивании единых принципов, механизмов и порядков в данной сфере. Некоторые авторы¹ отмечают, что в

¹ Харламов В.П. Вопросы взаимодействия Банка России с кредитными организациями в части выполнения требований информационной безопасности комплекса БР ИББС // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 19. С. 48.

историческом аспекте важную роль в данном направлении деятельности Банка России имеет «письмо шестерых», которое было отправлено российским банкам от имени Банка России, Ассоциации российских банков, Ассоциации региональных банков России (Ассоциации «Россия») при согласовании Роскомнадзором, ФСБ России, ФСТЭК России. В рамках данного письма была предусмотрена рекомендация для банков использовать комплекс стандартов для обеспечения информационной безопасности. Также отмечалось, что именно после письма шестерых и издания СТО БР ИББС-1.0 Банк России получил статус регулятора в рассматриваемой сфере.

В настоящее время Банк России уделяет особое внимание построению системы защиты финансовой информации банковского сектора. Банк России устанавливает на нормативном уровне обязательные для банковских организаций требования к обеспечению защиты информации при осуществлении банковской деятельности в целях противодействия осуществлению переводов денежных средств без согласия клиента (ст. 57.4 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Также Банк России, согласно действующему российскому законодательству, занимает особое место в системе обеспечения защиты информации при осуществлении банковской деятельности банковского сектора, что подтверждается положениями Федерального закона от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». Наряду с уполномоченным органом государственной власти в рассматриваемой сфере, Банк России получает информацию о компьютерных инцидентах, согласовывает требования по обеспечению безопасности значимых объектов, порядок информирования вышеуказанного органа власти, а также порядок, технические условия установки и эксплуатации средств, предназначенных для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и реагирования на компьютерные инциденты.

В настоящее время Банк России устанавливает требования по защите финансовой информации в рамках положений Банка России. Так, одними из таких основополагающих документов являются:

- Положение Банка России от 09.06.2012 № 382-П «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств»;

- Положение Банка России от 09.01.2019 № 672-П «О требованиях к защите информации в платежной системе Банка России»;

- Положение Банка России от 17.04.2019 № 683-П «Об установлении обязательных для кредитных организаций требований к обеспечению защиты информации при осуществлении банковской деятельности в целях противодействия осуществлению переводов денежных средств без согласия клиента».

С точки зрения изучения зарубежного опыта большой интерес представляет Китайская Народная Республика, являющаяся одним из передовых государств в сфере информатизации банковского сектора. В отличие от России, особенностью организации банковского надзора в Китае является то, что там не был создан мегарегулятор, а функции и полномочия в кредитно-финансовой сфере поделены между Национальным банком Китайской народной республики (далее — НБК) и Комиссией по регулированию банковской и страховой деятельности Китая (далее — Комиссия).

Несмотря на отсутствие у НБК специальных полномочий в рассматриваемой сфере, взаимодействие НБК и Комиссии по вопросам регулирования и надзора по информационной безопасности осуществляется в рамках общих положений действующего нормативно-правового регулирования, которое предусматривает в свою очередь согласование как норм, так и применяемых мер надзорного реагирования друг с другом. Также, согласно данным НБК, он оказывает содействие в разработке политик и стратегий в рассматриваемой сфере, уделяет пристальное внимание развитию финансовых услуг в Интернете, анализирует соответствующие риски, проводит оценку регуляторной политики совместно с Национальной ассоциацией интернет-финансов Китая (NIFA)¹.

Стоит отметить, что в сфере информационной безопасности в банковском секторе Китая имеет особое значение ряд документов Комиссии, которые не только закрепляют сами требования, но и определяют процедуры надзора за их выполнением. Данными документами являются: Руководство по управлению рисками информационных технологий коммерческих банков (далее — Руководство ИТ), Руководство по надзору за рисками аутсорсинга информационных технологий банковских финансовых учреждений (далее — Руководство по

¹ 人民銀行就促進互聯網金融健康發展指導意見答問. 中國銀行保險監督管理委員會 (China Banking and Insurance Regulatory Commission). URL: <http://big5.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=78791&itemId=915&generaltype=0> (дата обращения: 03.02.2021).

аутсорсингу ИБ), Руководство по управлению данными в банковских и финансовых учреждениях (далее — Руководство по управлению данными) и ряд других.

Так, согласно статье 74 Руководства ИТ, Комиссия осуществляет надзор и контроль за управлением рисками информационных технологий коммерческих банков в соответствии с законодательством Китая¹. Также Комиссия поощряет использование интернет-технологий и электронных каналов коммерческими банками для расширения спектра предоставляемых услуг, осуществление нововведений в целях предоставления более разнообразных, удобных и недорогих услуг, повышение эффективности их участия в программе «финансы + Интернет» и совершенствование деятельности по обслуживанию реальной экономики².

В соответствии с Руководством по управлению данными³ регулирование и организация информационной безопасности должны совершенствоваться не только на уровне финансовых организаций, но и на уровне надзорных органов. При этом надзорные органы должны напрямую определять направления для контроля, способствовать внедрению новых финансовых технологий. Отметим, что надзорные органы в данном случае выступают не как институт, карающий за нарушение требований к обеспечению защиты информации, а как орган, который готов и должен оказывать повсеместную помощь по внедрению технологий управления рисками и минимизации негативных последствий, выявлению и устранению нарушений, при этом меры ответственности должны применяться в исключительных случаях и соразмерно нарушению.

Интересным также представляется тот факт, что в соответствии с Руководством по аутсорсингу ИБ, Комиссия наделена полномочиями по проведению аудита организаций, предоставляющих услуги по аутсорсингу информационных технологий, а банки имеют право пользоваться результатами такого аудита в течение 12 месяцев⁴.

¹ 銀監會發佈《商業銀行信息科技風險管理指引》. 中华人民共和国中央人民政府. URL: http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-06/01/content_1329547.htm (дата обращения: 03.02.2021).

² 中國銀監會對十二屆全國人大五次會議第7039號建議的答覆. 中国银行保险监督管理委员会 (China Banking and Insurance Regulatory Commission). URL: <http://big5.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=273314&itemId=893&generality=1> (дата обращения: 03.02.2021).

³ 银行业金融机构数据治理指引. 中国银行保险监督管理委员会 [электронный ресурс]. URL: <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newShouDoc/0DD5F9E320AE41488849F82466FE0B22.html> (дата обращения: 03.02.2021).

⁴ 中国银监会办公厅关于. 加强银行业金融机构信息科技. 非驻场集中式外包风险管理的通知. // 政府信息公开. URL: http://www.cbrc.gov.cn/govView_6BF90E3897A54593AD2B2080B11A33BF.html (дата обращения: 03.02.2021).

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что в Китае на нормативном уровне выстраивается комплексная и всесторонняя система информационной безопасности в кредитно-финансовой сфере, охватывающая не только сами финансовые организации, но и сопутствующую инфраструктуру, а также учитывающая интересы как граждан и организаций, так и государства. Дальнейшее и более детальное изучение опыта КНР в данной сфере позволит выработать научные позиции по совершенствованию российской системы информационной безопасности в кредитно-финансовой сфере.

Библиографический список

1. Харламов В.П. Вопросы взаимодействия Банка России с кредитными организациями в части выполнения требований информационной безопасности комплекса БР ИББС // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 19.
2. 人民銀行就促進互聯網金融健康發展指導意見答問. 中国银行保险监督管理委员会 (China Banking and Insurance Regulatory Commission). URL: <http://big5.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=78791&itemId=915&generaltype=0> (дата обращения: 03.02.2021).
3. 銀監會發佈《商業銀行信息科技風險管理指引》. 中华人民共和国中央人民政府. URL: http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-06/01/content_1329547.htm (дата обращения: 03.02.2021).
4. 中國銀監會對十二屆全國人大五次會議第7039號建議的答覆. 中国银行保险监督管理委员会 (China Banking and Insurance Regulatory Commission). URL: <http://big5.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=273314&itemId=893&generaltype=1> (дата обращения: 03.02.2021).
5. 银行业金融机构数据治理指引. 中国银行保险监督管理委员会URL: <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newShouDoc/0DD5F9E320AE41488849F82466FE0B22.html> (дата обращения: 03.02.2021).
6. 中国银监会办公厅关于. 加强银行业金融机构信息科技. 非驻场集中式外包风险管理的通知. // 政府信息公开. URL: http://www.cbrc.gov.cn/govView_6BF90E3897A54593AD2B2080B11A33BF.html (дата обращения: 03.02.2021).

Ткаченко Дмитрий Геннадьевич,
юрист ООО «ФИРМА СОЦИАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ»
e-mail: Dmitriyforest1985@gmail.com

Правовое регулирование блокчейна как основание для трансформации финансово-правовых отношений в условиях цифровой экономики

Аннотация. Правовое регулирование блокчейна во многом определяет качественно нормативно-правовые акты, касающиеся цифровой валюты (криптовалюты) и цифровых активов. Административно-правовой механизм для регулирования блокчейна оказывает существенное влияние на современное финансовое право. В статье сравниваются законодательства о блокчейне в Великобритании и в Соединённых Штатах Америки.

Ключевые слова: блокчейн; финансовое право; банковское право; цифровое право; административное право.

Блокчейн предоставляет распределенный реестр или базу данных, которые совместно используются всеми участниками сети на основе механизма консенсуса¹. Отсутствует необходимость в стороннем верификаторе, что делает систему безопасной и полностью децентрализованной². Любая транзакция, которая приводит к изменению реестра блокчейн, подписывается цифровой подписью, проверяется и подтверждается узлами майнеров, которые хранят дубликаты реестра.³ Это создает полностью децентрализованные, безопасные, защищенные от несанкционированного доступа общие реестры с отметками времени. Технология блокчейн используется во многих отраслях, таких как финансы, здравоохранение,

¹ Боздунова А.А., Смирнова А.С., Петров М.А., Чернев М.Д. Перспективы использования блокчейн технологии в сфере экономики, финансов и инвестиций // Актуальные теоретические и прикладные вопросы управления социально-экономическими системами. Материалы II Международной научно-практической конференции. Москва, 2020. С. 174–176.

² Сотников А.А., Янбеков Р.Б., Снегирев М.С. Применение блокчейн-технологии в банковской индустрии // Мавлютовские чтения. XIV Всероссийская молодежная научная конференция. Уфа, 2020. С. 24.

³ Хошимов С.Э.У., Никулина В.С. Легитимация предоставления/получения финансирования в сети блокчейн // Цифровая наука. 2020. № 12. С. 88–108.

цепочки поставок, логистика, управление документами и бухгалтерский учет. Благодаря своей надежной и децентрализованной инфраструктуре технология блокчейн применяется для решения проблем, связанных с доверием, эффективностью, конфиденциальностью и совместным использованием данных. Эта технология устраняет необходимость наличия стороннего органа управления транзакциями, используя потенциал криптографии для предоставления надежных решений для субъектов, участвующих в цепочке.

Блокчейн также называют технологией распределенного реестра. Блокчейн — это публичный реестр бизнес-транзакций. Сеть блокчейнов работает как посредник в децентрализованной системе обмена активами и информацией. Двумя основными технологическими компонентами являются «P2P» или общее хранилище данных и криптография с открытым ключом.

Согласно отчету Accenture, блокчейн — одна из самых обсуждаемых тем в современной индустрии финансовых услуг. 90% руководителей банков заинтересованы в блокчейне, и в настоящее время их банки изучают возможность использования блокчейна в индустрии платежей. Более того, в этом отчете также подчеркиваются преимущества использования этой технологии в платежной индустрии: более низкие затраты без проблем, более короткое время расчетов, меньшее количество ошибок, новые возможности для получения дохода и более низкие административные расходы.

Более пятидесяти банков, включая Barclays и JPMorgan Chase, присоединились к консорциуму R3. Этот консорциум ставит перед собой цель найти способы использования блокчейна в качестве децентрализованного реестра для отслеживания денежных переводов и других транзакций. R3 планирует сделать свою технологию открытым исходным кодом, что может ускорить ее более широкое распространение. Nasdaq Inc. уже использует блокчейн в сотрудничестве со стартапом Chain.com для торговли ценными бумагами в частных компаниях. Австралийская фондовая биржа начала работать с блокчейн-стартапом Digital Asset Holdings, чтобы стимулировать предоставление клиринговых и расчетных услуг на рынке акций.

Комиссия по законодательству в последнее время оказывает помощь властям в регулировании технологических инноваций. Комиссия по праву — это юридический консультативный орган, учрежденный в 1965 году британским правительством, и в настоящее время он занимается важными вопросами, касающимися технологий и их ожидаемого влияния на экономические преобразования, возникающие в результате.

Стратегия Соединенного Королевства в отношении законов о криптовалюте развивается, но в настоящее время особой легализации нет. Криптовалюты не считаются официальным тендером, а переводы имеют сертификационные спецификации. HM Revenue and Customs (HMRC) объявило краткое описание налоговой стратегии криптовалют, заявив, что их «уникальная идентичность» подразумевает, что они не могут быть связаны с традиционными расходами или взносами, а их «налогообложение» зависит от действий и вовлеченных лиц. Прибыль от криптовалюты облагается налогом на денежную прибыль.

Криптовалютным биржам в Соединенном Королевстве обычно необходимо зарегистрироваться в Управлении финансового поведения (FCA), хотя вместо этого некоторые криптографические компании могут нести ответственность за получение электронной лицензии. Хотя он не предлагает уникальных закупок для переводов, администрация FCA подчеркивает, что предприятия, участвующие в действиях, связанных с криптовалютой, которые подпадают под действующее денежно-кредитное законодательство для деривативов, требуют проверки действий. Вот почему криптовалютным предприятиям рекомендуется использовать систему «Знай своего клиента», чтобы совершать безопасные и беспрепятственные транзакции.

Хотя важно отметить, что, несмотря на назначенную криптовалюту, это не указанная инвестиция, кроме электронных средств. Определенные виды деятельности, связанные с такими криптовалютами, еще могут подпадать под действие финансового регулирования Великобритании. Действительно, такие производные финансовые инструменты также подлежат рекомендуемому ограничению FCA на их торговлю, покупку и распространение среди розничных клиентов. Кроме того, законы о передаче денег и законодательство о борьбе с отмыванием денег также могут применяться к деятельности, осуществляемой в связи с нерегулируемыми криптовалютами.

С помощью блокчейна кредитная транзакция и соответствующие записи могут быть задействованы в цифровом виде и распределены в электронном виде при закрытии, тем самым обеспечивая сеансы сделки, включая данные о кредитных формах, автоматически для заполнения в системной книге. Соответствующий регистр получают все банкиры. Платформа блокчейна для связанной ссуды может также попытаться определить процентную ставку по кредиту, условия кредита и взноса капитала, а также любые другие поля данных, связанные с периодом роста ссуды. Платформа блокчейн может значительно сократить время, затрачиваемое на синхронизацию данных на рынке.

Этот закон может именоваться Законом о нормативной гарантии блокчейна.

Создаётся безопасное пространство для неконтролирующих разработчиков блокчейнов и поставщиков блокчейн-услуг.

В частности, производится защита неконтролирующих сервисов блокчейна и разработчиков программного обеспечения

Ни один разработчик блокчейна или поставщик услуг блокчейна не должен рассматриваться как средство перевода денег (как определено в законах штата о лицензировании, раздел 1960 раздела 18 Кодекса Соединенных Штатов и раздел 1010.100 раздела 31 Кодекса федеральных правил), бизнес, связанный с денежными услугами. (как определено в разделе 1010.100 раздела 31 Кодекса федеральных правил), финансовое учреждение (как определено в разделе 5312 раздела 31 Кодекса США) или любое другое юридическое обозначение штата или федерального правительства, требующее лицензирования или регистрации в качестве условия действия в качестве разработчика блокчейна или поставщика службы блокчейна, если разработчик или поставщик в ходе обычной деятельности не контролирует цифровую валюту, на которую пользователь имеет право в рамках службы блокчейна, или программное обеспечение, созданное, поддерживаемое или распространяемое разработчик блокчейн.¹

Данный закон влияет на другие законы в уголовном праве, законе об интеллектуальной собственности, законе об интеллектуальной собственности

Ничто в законе о блокчейне не должно толковаться как препятствие исполнению любого федерального уголовного закона, соответствующего этому разделу.

Ничто в законе о блокчейне не должно толковаться как ограничение или расширение любого закона, относящегося к интеллектуальной собственности.

Ничто в законе о блокчейне не должно толковаться как препятствие любому штату от обеспечения соблюдения любого закона штата, который соответствует этому разделу. Не может быть предъявлено никаких оснований для иска и не может быть наложена ответственность в соответствии с законодательством штата или местным законодательством, противоречащим данному разделу.

Как используются в законе следующие определения: сеть блокчейнов, разработчик блокчейнов, сервис блокчейна, контроль, цифровая валюта.

¹ H.R. 528 (116th): Blockchain Regulatory Certainty Act.

(1) Сеть блокчейнов. Термин сеть блокчейнов означает любую систему сетевых компьютеров, которая взаимодействует для достижения консенсуса по состоянию компьютерной программы и позволяет пользователям участвовать в процессе достижения консенсуса без необходимости лицензировать проприетарное программное обеспечение или получать разрешение от любого другого пользователя. Этот термин включает, в частности, общедоступную сеть компьютеров, которые взаимодействуют для достижения консенсуса по состоянию распределенного реестра, описывающего транзакции в цифровой валюте.

(2) Разработчик блокчейна. Термин разработчик блокчейна означает любое физическое или юридическое лицо, которое создает, поддерживает или распространяет программное обеспечение, облегчающее создание или обслуживание сети блокчейн или службы блокчейна.

(3) Сервис блокчейн. Термин «сервис блокчейна» означает любую информацию, транзакцию или вычислительную операцию или систему, которые предоставляют или разрешают доступ к сети блокчейн для нескольких пользователей, включая, в частности, службу или систему, которая позволяет пользователям отправлять, получать, обменивать или хранить цифровые валюты, описанные в блокчейн-сети.

(4) Контроль. Термин «контроль» означает законное право, полномочия или возможность получать по запросу данные, достаточные для инициирования транзакций с расходами в цифровой валюте.

(5) Цифровая валюта. Термин «цифровая валюта» означает средство обмена, расчетную единицу или средство сбережения, которое представлено записями в распределенном реестре, созданном сетью блокчейнов.

Сравнивая законодательство о блокчейне в Великобритании и Соединённых Штатах Америки, следует вывод, что более совершенным является административно-правовой механизм регулирования блокчейна в США. Более совершенное регулирование блокчейна способствует большему развитию цифровой экономики, повышению качества взаимодействия физических и юридических лиц в рамках цифровой экономики.¹

Библиографический список

1. Боздунова А.А., Смирнова А.С., Петров М.А., Чернев М.Д. Перспективы использования блокчейн технологии в сфере экономики,

¹ *Иглин А.В., Ткаченко Д.Г.* Практическое внедрение и перспективы регулирования цифровой валюты центрального банка // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2020. № 3. С. 35–52.

финансов и инвестиций // Актуальные теоретические и прикладные вопросы управления социально-экономическими системами. Материалы II Международной научно-практической конференции. М., 2020. С. 174–176.

2. Сотников А.А., Янбеков Р.Б., Снегирев М.С. Применение блокчейн-технологии в банковской индустрии // Мавлютовские чтения. XIV Всероссийская молодежная научная конференция. Уфа, 2020. С. 24.

3. Хошимов С.Э.У., Никулина В.С. Легитимация предоставления/получения финансирования в сети блокчейн // Цифровая наука. 2020. № 12. С. 88–108.

4. Иглин А.В., Ткаченко Д.Г. Практическое внедрение и перспективы регулирования цифровой валюты центрального банка // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2020. № 3. С. 35–52.

Фадеева Ирина Викторовна,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: irinak_08@inbox.ru

Трансформация финансовых правоотношений в условиях цифровизации

Аннотация: Статья посвящена вопросам цифровизации финансового сектора, преимуществ цифровых финансов, проблемам развития финансовых правоотношений в условиях цифровизации экономики, а также роли государства в процессах цифровой трансформации.

Ключевые слова: цифровизация, цифровые финансы, цифровые коммуникации, технологии.

Кризис, вызванный пандемией, вынудил большинство организаций и учреждений в различных сферах ускорить или в очень короткий период внедрить процессы цифровой трансформации в свою деятельность, чтобы продолжать ее, насколько это возможно, в чрезвычайной ситуации и адаптироваться к изменению привычек населения в целом и потребителей в частности.

Мир в одночасье стал цифровым, в связи с чем возникла необходимость быстро адаптироваться к новой реальности, основанной на необходимости свести все личные контакты к минимуму и масштабно заменить их дистанционными способами общения.

Это внезапное ускорение перехода к цифровым технологиям, скорее всего, не закончится, несмотря на то, что самая критическая фаза пандемии уже миновала, учитывая тот скачок вперед, который этот кризис спровоцировал в принятии цифровых технологий в большинстве организаций и среди общественности в целом. На этом фоне, помимо анализа быстрых законодательных изменений, произошедших в условиях чрезвычайной ситуации в ряде сфер, необходимо обратить внимание с юридической точки зрения на новые вызовы и риски, связанные с этой новой фазой широко распространенной ускоренной цифровой трансформации в различных областях бизнеса и социальной деятельности.

Бум электронной коммерции, интеграция онлайн-овых и офлайн-овых каналов коммуникации с клиентами в нынешней реальности

становится необходимостью, где важное значение играет логистика, которая позволяет товарам достигать потребителей в любом удобном для них месте.

Магазины и предприятия розничной торговли должны адаптироваться к новой среде, используя инновационные меры, представляющие собой огромную проблему с точки зрения организации и управления. Вследствие ограничений в розничной торговле значительно выросли онлайн-покупки всех видов товаров, что, с одной стороны, значительно расширило рамки в отношении типов приобретаемых товаров, а с другой — в отношении традиционного профиля покупателя. Таким образом, покупки в интернете стали нормой и для тех людей, которые никогда не пользовались этим каналом.

Ускоренную трансформацию претерпевают и способы оплаты. На смену наличным платежам, а также платежам с использованием банковской карты и ввода PIN-кода, приходит бесконтактное решение для оплаты товаров и услуг посредством смартфонов или других устройств с токенизированными картами и отпечатками пальцев и онлайн-платежей. Вместе с тем, в этих условиях по-прежнему возникают трудности с внедрением многочисленными секторами новых дистанционных инструментов с мерами защиты от мошенничества и необоснованных возвратов платежей. Поскольку быстрое и повсеместное внедрение компаниями, организациями и частными лицами дистанционных технологий привело к увеличению числа атак и выявило уязвимые места, которыми могут воспользоваться киберпреступники. Связано это с повышенной уязвимостью организаций, которые не были готовы к интенсивному использованию технологий в своих процессах.

Государственные финансы, как и многое другое, тоже переживают цифровую революцию. Публичные финансы — это система формирования и расходования денежных фондов, предназначенных для реализации политических, экономических, социальных и иных задач. Эффективность этой деятельности зависит, в том числе, и от способности соответствующих структур собирать, обрабатывать и действовать на основе огромного массива информации.

Цифровизация начинает изменять информационное ядро того, как разрабатывается и осуществляется финансовая политика. Она предлагает инструменты не только для повышения эффективности существующих стратегий, но и для внедрения совершенно новых. Благодаря цифровым системам, стандартизированным форматам отчетности и электронным интерфейсам финансовые органы получают более широкий доступ к различным источникам информации, собираемой по таким вопросам, как банковские операции, налоговые

платежи и процентные доходы. Так, улучшение сбора данных в сочетании с увеличением вычислительной мощности позволяет государству совершенствовать существующие способы сбора налогов. Электронная подача документов облегчает и удешевляет заполнение налоговых деклараций налогоплательщиками и их обработку налоговыми органами. Цифровые технологии, в том числе электронные платежные системы, не только снижают затраты на сбор налогов, но и создают потенциал для расширения налоговой базы (например, за счет улучшения идентификации и мониторинга налогоплательщиков и облегчения их соблюдения такими средствами, как использование мобильных технологий).

Но цифровизация имеет и темную сторону: она усиливает озабоченность по поводу конфиденциальности и кибербезопасности информации. Безопасное хранение конфиденциальных данных является еще одной важной областью для финансовых органов. Именно здесь значительные перспективы имеет технология блокчейн, поскольку повышает доверие к транзакционным системам, помещая данные в общий неизменный реестр таким образом, чтобы создавать постоянные записи транзакций, которые не могут быть потеряны, подделаны или взломаны.

Цифровая технология включает в себя два аспекта: информационные технологии и коммуникационные технологии. Первый представлен искусственным интеллектом и роботизацией, что позволяет ускорить обработку данных и сократить количество решаемых задач, тем самым позволяя сконцентрироваться непосредственно на осуществлении экономической деятельности. Второй включает интернет и смартфоны, способствующие преодолению дистанции и облегчающие коммуникацию и согласование по тем или иным вопросам. Для поддержания информационных платформ требуются высококвалифицированные кадровые ресурсы, тогда как коммуникационные технологии обеспечивают более легкий доступ к информации, коммуникациям и экономическим возможностям для широкого круга пользователей.

Таким образом, несмотря на отсутствие стандартного определения цифровых финансов, существует определенный консенсус в отношении того, что цифровые финансы охватывают все продукты, услуги и технологии, позволяющие частным лицам и организациям иметь доступ к сбережениям, кредитным средствам, платежным системам через интернет без необходимости посещать отделение банка или напрямую обращаться к поставщику финансовых услуг. Для пользователей и поставщиков финансовых услуг, как, впрочем, для государства и экономики в целом, цифровые финансы имеют определенные

преимущества, среди которых: большая финансовая доступность; расширение финансовых услуг, в том числе в банковском секторе; большая экономическая стабильность и расширение финансового посредничества; аккумулирование более высоких налоговых поступлений, возникающих в результате увеличения объема финансовых операций; повышение эффективности регулятивной функции в сфере денежного обращения, поскольку полномасштабное внедрение цифровых финансов позволит значительно сократить оборот поддельных денег.

Библиографический список

1. Основные тренды развития цифровой экономики в финансовой сфере. Правовые аспекты регулирования и практического применения. М.: Издание Государственной Думы, 2019. 160 с. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/ONpz3AjFkualqgKS9lsgtqckucXiScBP.pdf> (дата обращения 27.02.2021).
2. Развитие финансовых отношений в период становления цифровой экономики. Материалы Международной научно-практической конференции. URL: https://www.spbume.ru/file/pages/1197/The_development_of_financial_relations_in_the_period_of_the_establishment_of_the_digital_economy.pdf (дата обращения: 27.02.2021).
3. Трансформация финансовых рынков и финансовых систем в условиях цифровой экономики. URL: <http://library.fa.ru/exhib.asp?id=528> (дата обращения: 27.02.2021).

Хаматова Светлана Хазбиевна,
главный консультант Конституционного суда
Республики Северная Осетия-Алания,
доцент кафедры конституционного и административного права
Северо-Кавказского горно-металлургического
института (Владикавказ, Россия),
кандидат юридических наук, доцент,
e-mail: khamatova.s@yandex.ru

Некоторые проблемы реализации конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы в республиках СКФО

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы практической реализации конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы на примере проблем в сфере газоснабжения в республиках Северо-Кавказского федерального округа. Автор обращает внимание на необходимость решения возникающих правовых вопросов, связанных с природой и содержанием юридической ответственности за незаконные подключения и хищения в сфере газоснабжения. Вместе с тем, автор полагает, что при решении проблем в данной сфере власть не должна ограничиваться исключительно функциями контроля и наказания. Сегодня вместе, власть и бизнес, должны разработать комплексную стратегию партнерства, которая бы охватывала административную, судебную, экономическую и социальную сферы.

Ключевые слова: конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы, проблемы СКФО в сфере газоснабжения, административная и уголовная ответственность за незаконные подключения и хищения газа.

Конституционное закрепление обязанности по уплате налогов и сборов обусловлено чрезвычайной важностью функции налогообложения и взимания налогов и сборов для обеспечения стабильного функционирования государства и жизнедеятельности общества. Осуществление данной конституционной обязанности призвано вместе с правами и свободами обеспечить баланс, устойчивость и динамизм правового регулирования. По сути, необходимость уплаты установленных налогов и сборов представляет собой узаконенную форму вмешательства государства в экономическую сферу с целью формирования доходной части соответствующих бюджетов.

Рассуждая о взаимосвязи прав и обязанностей человека и гражданина, Воеводин Л.Д. справедливо отмечает, что в законодательстве

«права, свободы и обязанности граждан, как в прошлом, так и в настоящем сравнительно редко характеризуются как единая система. Между тем, они, будучи сложной правовой категорией, представляют собой не простую совокупность, а систему, так как им присущи все качества последней: единство и внутренняя дифференциация»¹.

В этой связи заслуживает поддержки предложение Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина о том, что нужно создать единую, синтезированную концепцию прав индивидуума, соединяющую основные права и основные обязанности во всех измерениях, во взаимосвязях личности — коллектива — государства — общества. В современных моделях Конституции, отмечают они, необходимо учесть всесторонний характер таких связей, поэтому одним из положений Конституции мог бы быть тезис, что общество, государство, различные коллективы к которым принадлежит человек, проявляет заботу о всестороннем развитии личности, но и человек должен делать свой вклад в развитие общества, государства, коллектива, в котором лицо состоит, в соответствии с имеющимися у него возможностями и способностями². Данное высказывание полностью соотносится с одной из важнейших конституционных обязанностей — платить законно установленные налоги и сборы.

В данном контексте подробнее хотелось бы остановиться на проблемах собираемости установленных платежей за поставки энергоресурсов в субъектах РФ, тем более, что эти вопросы остаются актуальными на протяжении многих лет. Видимо некоторые наши граждане забывают известное правило о том, что «нет прав без обязанностей, нет обязанностей без прав».

Так, в регионах России с каждым годом ухудшается ситуация с платежами за газ. Согласно статистике «Газпрома» самым проблемным с точки зрения неплатежей за поставки газа является Северо-Кавказский федеральный округ, где компании удается собрать всего 62,2% средств по счетам за свои услуги. Для сравнения, в других федеральных округах уровень расчетов составляет от 90,9 % (в Сибири) до 99,2 % (на Северо-Западе страны)³.

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 162.

² См: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. М., 2005. С. 136.

³ Северный Кавказ не платит за газ: так ли это? // Яндекс Дзен. Пронедра. URL: <https://zen.yandex.ru/media/pronedra/severnyi-kavkaz-ne-platit-za-gaz-tak-li-eto-5c55224f58518100ad03a354> (дата обращения: 16.01.2021).

Сумма задолженности за энергоресурсы в СКФО превысила 115 млрд. рублей и продолжает расти. Основная их часть приходится на газ, и справиться с этой проблемой своими силами «Газпром» определенно не в состоянии. Для сравнения, всего несколькими годами ранее, в 2015 году долг составлял порядка 60 млрд. рублей, из которых почти половина приходилась на Дагестан. Сейчас в Ингушетии, в частности, сумма газовых долгов составляет 7,6 млрд. рублей, что превышает собственные годовые доходы ее бюджета; в Кабардино-Балкарии — 14,7 млрд. рублей и т. д.¹

Объективно, сложившаяся ситуация связана, прежде всего, со слабостью экономик республик СКФО. Так, на Северном Кавказе сохраняются долговременные проблемы, которые ведут к существенному отставанию основных социально-экономических показателей развития субъектов округа от среднероссийского уровня. Например, в СКФО фиксируется самый высокий уровень безработицы среди федеральных округов — 12,2%, тогда как в среднем по России он составляет 5%.

Неблагополучная и ситуация с уровнем денежных доходов жителей округа, что обусловлено низким размером заработной платы. По данным Росстата, в 2020 году среднемесячная зарплата одного работника в СКФО составляла 58,6% от среднероссийского показателя. Следствием является низкая платежеспособность населения, образующая высокую задолженность по различного рода платежам и, в первую очередь, за жилищно-коммунальные услуги. Так, например, задолженность населения за потребленные электроэнергию и газ на 1 апреля 2020 года составила более 12 и 71 млрд. рублей соответственно².

Отдельного внимания заслуживает специфика отношений «Газпрома» с Чеченской Республикой. Газовые долги Чечни во многом сформировались за период двух войн, когда ни о каком даже приблизительном учете газа речи не шло. В дальнейшем эти долги стали для республики удобным поводом вести с «Газпромом» переговоры неизменно в свою пользу. Самым нашумевшим эпизодом в данном случае стало решение, принятое в январе прошлого года Заводским районным судом Грозного, по иску прокуратуры Чеченской Республики к

¹ Савчук Г. Рукотворная «черная дыра»: кавказские чудеса «Газпрома» // Нефть. Капитал. URL: <https://oilcapital.ru/article/general/20-03-2020/rukotvornaya-chnernaya-dyga-kavkazskie-chudesa-gazproma> (дата обращения: 16.01.2021).

² Жители Северного Кавказа задолжали за свет и газ более 80 млрд рублей. Об этом сообщает «Рамблер» // ИА «Regnum». 17.06.2020. URL: https://finance.rambler.ru/other/44362799/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 14.01.2021).

компания «Газпром межрегионгаз Грозный» о списании задолженности населения за газ в размере более 9,3 млрд. рублей. Хотя перспектив для реализации этого решения изначально не было (Верховный суд Чечни отменил его уже через три месяца), однако это был очередной повод напомнить о том, что в регионе назрели серьезные проблемы в данной сфере. В качестве основания для иска прокуратура Чечни выдвинула утверждение, что газовые долги создают в республике социальную напряженность, и эту идею тут же подхватили в других регионах: нетривиальное решение могло стать прецедентом для всей страны. При этом очевидно, что социальные проблемы имеют более глубокие корни, а иждивенческое отношение к списанию долгов может спровоцировать другие регионы не платить за коммунальные услуги.

Безусловно, что законные требования поставщика не могут являться причиной «напряженности», товар поставлен конечному потребителю, и компания «Газпром межрегионгаз» вправе рассчитывать на законную прибыль. Между тем, по мнению некоторых экспертов, решение проблемы должно быть радикальным — перевод должников на стопроцентную предоплату, но такие меры в принципе не выгодны ни «Газпрому», ни властям кавказских республик.

Необходимо также обратить внимание на то, что значительная часть долговых обязательств в СКФО формируется вследствие необоснованного роста цен и тарифов, низкого уровня организации энергетическими компаниями претензионно-исковой работы, а также масштабных хищений энергоресурсов.

Последнему обстоятельству способствовали три главных фактора.

Во-первых, это крайняя изношенность газовых сетей, на которую можно было списывать гигантские потери, выдавая за них похищенный газ, направлявшийся в том числе на нужды подпольных предприятий типа кирпичных цехов, нефтяных «самоваров» и тепличных комплексов.

Во-вторых, структура потребления газа: основная масса потребителей в регионе, где в девяностые годы развалилась почти вся крупная промышленность — население. Поэтому часть украденного газа просто «раскидывали» на жителей, чему способствовала и плачевная ситуация с приборами учета энергоресурсов.

В-третьих, это действительно специфика ведения бизнеса на Кавказе: газовая отрасль давно контролируется местными кланами, которые годами ведут борьбу за право ставить своих людей во главе ключевых газовых компаний.

Ни одна из названных причин на сегодняшний день, к сожалению, не устранена, вопросы погашения задолженности за энергоресурсы

перед поставщиками на Кавказе не решены, в результате долги продолжают расти.

Помимо перечисленных проблем, на наш взгляд, *необходимо обратить внимание и на решение возникающих правовых вопросов, связанных с юридической ответственностью за незаконные подключения и хищения в сфере газоснабжения.*

Безусловно, возможность привлечения правонарушителей к ответственности является одной из неотъемлемых предпосылок охраны общественных отношений в сфере газоснабжения. Причем ответственность устанавливается, прежде всего, для стимулирования правомерного поведения и укрепления платежной дисциплины.

Необходимо отметить, что природа и содержание законодательства об административных правонарушениях и преступлениях в рассматриваемой сфере являлись и являются предметом многочисленных дискуссий, а проблемы правовой ответственности занимают одно из центральных мест¹.

Действующим законодательством определены способы борьбы с незаконным потреблением энергоресурсов. В сфере газоснабжения в зависимости от существа противоправного деяния, а также статуса недобросовестного потребителя возможна дифференциация публичной ответственности на административную и уголовную. Так, ответственность за незаконное подключение к газовым сетям и хищение газа предусмотрена как Уголовным кодексом РФ, так и Кодексом РФ об административных правонарушениях. Здесь существуют схожие составы, а именно: ст. 158 ч. 3 п. «б» УК РФ, ст. 215.3 УК РФ ч. ч. 1 или 2, а также ст. 7.19 КоАП РФ.

Пункт «б» ч. 3 ст. 158 УК РФ, введенный Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 283-ФЗ, предусматривает ответственность за «кражу из нефтепровода, нефтепродуктопровода, газопровода». Этим пунктом ответственность предусмотрена за хищение из любых нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов, не только

¹ Решняк М.Г., Моисеев С.С. К вопросу о соотношении уголовной и административной ответственности за незаконное подключение к газопроводу и использование газа в бытовой сфере // Безопасность бизнеса. 2019. № 2. С. 49–50; Фаргуев И.А. Проблемы квалификации кражи из газопровода // Уголовное право. 2018. № 3. С. 93–99; Черчесов А.В., Гутиев З.С. Хищение энергоресурсов: разграничение ответственности // Законность. 2018. № 5. С. 45–46; Надолинский И. Ответственность за незаконное подключение к газопроводу // Уголовное право. 2010. № 6. С. 41–45; Багаутдинов Ф.Н., Гумаров И.А. Уголовная ответственность за хищение из магистральных трубопроводов // Журнал российского права. 2008. № 2.

магистральных. Это подтверждается и тем, что указание на «магистральные» трубопроводы исключено из примечания 3 к ст. 158 УК РФ.

Если деяние при этом признано малозначительным и не представляет общественной опасности, характерной для преступления, содеянное в силу ч. 2 ст. 14 УК РФ не является преступлением. Самовольное подключение к энергетическим сетям, нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам, а равно самовольное (безучетное) использование электрической, тепловой энергии, нефти, газа или нефтепродуктов влечет административную ответственность на основании ст. 7.19 КоАП РФ. При этом указанная статья дифференцирует наказание для граждан, должностных и юридических лиц.

Изменения и дополнения, внесенные в ст. 215.3 УК РФ в 2018 г.¹, учитывают взаимосвязь данной уголовно-правовой нормы со ст. 7.19 КоАП РФ, но не в полном объеме, а только в части самовольного подключения к различным трубопроводам, совершенного неоднократно лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние (ч. 1 ст. 215.3 УК РФ), при этом в качестве квалифицирующего признака данного состава преступления в ч. 2 этой уголовно-правовой нормы предусмотрено совершение тех же действий в отношении магистральных трубопроводов. Следовательно, в ч. 1 ст. 215.3 УК РФ речь идет о неоднократном самовольном подключении к трубопроводам, не являющимся магистральными, включая такое подключение к ответвлениям от газопроводов, по которым газ поступает в жилые дома, квартиры, бани и другие постройки граждан.

Указанные выше законодательные изменения и дополнения позволяют отграничить преступления, предусмотренные ч. ч. 1 или 2 ст. 215.3 УК РФ, от сходного административного правонарушения, запрещенного ст. 7.19 КоАП РФ, но только в тех случаях, когда самовольное подключение к соответствующему трубопроводу не сопряжено с неучтенным использованием перемещаемых по нему нефти, нефтепродуктов или газа, а равно не направлено на такое использование в дальнейшем. Ситуацию, когда гражданин самовольно подключается к газопроводу, но не собирается безучетно использовать газ, по сути, похищая его, сложно представить. То есть новые положения ст. 215.3 УК РФ не решают проблему четкого разграничения сходных уголовно

¹ См.: Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 229-ФЗ «О внесении изменений в статью 215.3 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4818.

и административно наказуемых деяний, что создает неоднозначную правоприменительную практику.

Как известно, административное правонарушение, в отличие от преступления, характеризуется меньшей степенью общественной опасности. Количественная характеристика общественной опасности служит одним из признаков, который позволяет отграничить преступление от другого общественно опасного деяния. При этом законодателем используются различные способы фиксации степени общественной опасности в случае, если деяния, предусмотренные диспозициями статей УК РФ и КоАП РФ, схожи, как и в случае со ст. 7.19 КоАП РФ и ст. 158 ч. 3 п. «б» УК РФ. Состав преступления, предусмотренного ст. 158 УК РФ, — материальный, поэтому органы расследования должны в соответствии со ст. 73 УПК достоверно установить и доказать размер причиненного собственнику ущерба. При этом основной критерий, позволяющий отграничить уголовно наказуемое деяние от правонарушения на практике, — достоверно установленная сумма материального ущерба, которая в соответствии со ст. 165 УК не может быть менее 250 тыс. руб.

При этом одна из проблем заключается в том, и традиционно считается, что предметом хищения может выступать только та его разновидность, которая имеет форму вещи. А.Ю. Чупрова говорит в связи с этим об осязаемом имуществе, т.е. вещах, имеющих определенное объемное выражение и воспринимаемых наглядно — зрительно или с помощью тактильной чувствительности¹. Соответственно, не являются предметом хищения, например, интеллектуальная собственность, а также, как правило, различные виды энергии, лишенные вещной формы, за исключением газовой — газ может быть предметом хищений в силу прямого указания закона (п. «б» ч. 3 ст. 158 УК РФ). Данное законодательное решение, на наш взгляд, является достаточно спорным и противоречивым, поскольку, как известно, любое исключение лишь подтверждает правило: для предмета хищения все еще необходима вещная форма. Учитывая, что данное деяние не подлежит квалификации по ст. 158 УК РФ ввиду отсутствия материального объекта преступления, на практике это означает, что у энергоснабжающей организации отсутствует фактическая возможность защитить свои права.

Таким образом, несмотря на то, что газ часто является предметом хищения, на практике возникает много спорных вопросов по квалификации данного деяния.

¹ Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: В 2 т. Т. 1. С. 399.

По нашему мнению, позиция, в соответствии с которой приоритет отдается уголовному закону в случае конкуренции с административным, противоречит положениям ч. 3 ст. 49 Конституции РФ о том, что неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого, а также не согласуется с принципом экономии репрессии.

Таким образом, дифференциация административной и уголовной ответственности проводится законодателем путем включения в нормы дополнительных признаков или специальным указанием на приоритет уголовного закона. В случае если такие признаки или предписания законодателя отсутствуют, суд при выборе из двух законодательных оценок характера общественной опасности деяния должен выбирать более мягкую, т. е. административно-правовую¹.

В настоящее время и ученые, и практические работники отмечают, что границы между преступлениями, малозначительными деяниями и административными правонарушениями в рассматриваемой сфере достаточно размыты, что негативно отражается на правоприменительной практике².

В связи с изложенным следует согласиться с мнением, что логичным стало бы применение института административной преюдиции, то есть уголовная ответственность должна наступать за повторное в течение одного года совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.19 КоАП³.

Таким образом, становится очевидным, что законодатель не рассматривал проблему в комплексе, применительно к группе составов преступлений и административных правонарушений, и в результате породил явные несоответствия и противоречия в законодательстве. Подобное положение не способствует установлению единообразной и обоснованной практики применения законодательства в рассматриваемой сфере. При этом следует иметь в виду, что все неустранимые сомнения, противоречия и неясности законодательства толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов). Необходимо устранять имеющиеся противоречия в законодательстве, о которых говорилось

¹ См.: *Арзамасцев М.* Правила оценки признаков деяний, дифференцирующих административную и уголовную ответственность // Уголовное право. 2017. № 2.

² См.: *Лапина М.А., Карпунин Д.В., Трунцевский Ю.В.* Административная преюдиция как способ декриминализации уголовных преступлений и разграничения уголовных преступлений и административных правонарушений в современный период // Административное и муниципальное право. 2015. № 11.

³ *Черчесов А.В., Гутиев З.С.* Хищение энергоресурсов: разграничение ответственности // Законность. 2018. № 5. С. 45–46.

выше, чтобы они не препятствовали эффективной правоприменительной практике.

В Конституции РФ в ч. 2 ст. 8 сказано: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Таким образом, для всех законно существующих форм собственности, форм хозяйствования и видов имущества устанавливается равный, общий, единый правовой режим.

Общеизвестно, что основная часть нефтегазовой отрасли принадлежит государству. Именно государство контролирует деятельность большинства крупных нефтяных и газовых компаний. Поступления от реализации нефти, газа составляют значительную часть российского бюджета. Сегодня компании газовой отрасли являются достаточно открытыми, строго исполняющими законы и выплачивающими налоги. Они эффективны, нацелены на развитие конкурентоспособного производства. А, главное, социально ориентированы, являясь при этом одним из элементов российского общества. От степени их интеграции в общественное устройство зависит, ни много ни мало, результат развития страны в целом, а значит, и республик Северного Кавказа.

На наш взгляд, при решении проблем реализации конституционной обязанности платить налоги и сборы власть не должна ограничиваться исключительно функциями контроля и наказания. Сегодня вместе, власть и бизнес должны разработать комплексную стратегию партнерства, которая бы охватывала административную, судебную, экономическую и социальную сферы. Вместе с тем, возникает настоятельная необходимость законодательного урегулирования затронутых выше правовых вопросов. В данном случае, единство прав и обязанностей в обществе является важнейшим конституционным принципом, выражающим гармоничное сочетание личных и общественных интересов, взаимную ответственность и взаимные социальные требования.

Библиографический список

1. Арзамасцев М. Правила оценки признаков деяний, дифференцирующих административную и уголовную ответственность // Уголовное право. 2017. № 2. С. 12–20.

2. Багаутдинов Ф.Н., Гумаров И.А. Уголовная ответственность за хищение из магистральных трубопроводов // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 90–94.

3. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Изд-во Моск. ун-та, Норма. 1997. 304 с.

4. Лапина М.А., Карпухин Д.В., Трунцевский Ю.В. Административная преюдиция как способ декриминализации уголовных преступлений и разграничения уголовных преступлений и административных правонарушений в современный период // Административное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 38–48.

5. Надолинский И. Ответственность за незаконное подключение к газопроводу // Уголовное право. 2010. № 6. С. 41–45.

6. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: В 2 т. Саратов. 2013. 848 с.

7. Решняк М.Г., Моисеев С.С. К вопросу о соотношении уголовной и административной ответственности за незаконное подключение к газопроводу и использование газа в бытовой сфере // Безопасность бизнеса. 2019. № 2. С. 45–50.

8. Фаргиев И.А. Проблемы квалификации кражи из газопровода // Уголовное право. 2018. № 3. С. 93–99.

9. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. М.: Норма. 2005. 320 с.

10. Черчесов А.В., Гутиев З.С. Хищение энергоресурсов: разграничение ответственности // Законность. 2018. № 5. С. 45–46.

Яковлева Мария Александровна,
старший научный сотрудник
Центра финансово-правовых исследований
Международного исследовательского института,
кандидат исторических наук
e-mail: yak-mari@mail.ru

К вопросу о правовом регулировании финансового рынка на современном этапе развития

Аннотация. В статье рассматривается проблема современного правового регулирования финансового рынка. Отмечается необходимость законодательного закрепления понятия финансовый рынок и субъектного состава его участников. Выявлена тенденция в некоторых странах СНГ к консолидации норм, регулирующих деятельность государства по регулированию финансового рынка в единый нормативный правовой акт. При этом финансово-правовое регулирование финансовых рынков и может осуществляться различными органами специальной компетенции.

Ключевые слова: финансовый рынок; финансово-правовое регулирование; орган регулирования и надзора; РФ; СНГ.

В последнее время все большее значение приобретает понятие финансовый рынок. Регулирование деятельности на финансовом рынке осуществляется на основе целого ряда разрозненных нормативных правовых актов. В условиях цифровизации экономики традиционно нефинансовые организации испытывают потребность в осуществлении финансовой деятельности. В результате потребитель финансовых услуг сталкивается с проблемой поиска информации о наличии у контрагента права на осуществление финансовой деятельности. Становится очевидно, что концепция регулирования финансового рынка должна соответствовать современным реалиям, а также предоставлять универсальные механизмы для регулирования и надзора за различными сегментами финансового рынка.

На эффективность регулирования заметное влияние оказывает наличие адекватного понятийного аппарата. В Российской Федерации отсутствует легальное определение финансового рынка. В ст. 1. утратившего силу Федерального закона от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»¹ содержалось

¹ Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3174 (утратил силу в связи с принятием ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ).

определение рынка финансовых услуг — сфера деятельности финансовых организаций на территории Российской Федерации или ее части, определяемая исходя из места предоставления финансовой услуги потребителям.

В силу ст. 3 ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации»¹ целями деятельности Банка России являются, в том числе, развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации. В то же время в законе не раскрывается понятие и структура финансового рынка. Сведения о структуре финансового рынка можно найти на официальном интернет-сайте ЦБ РФ, где указано, что Банк России отвечает за надзор, регулирование и развитие во всех секторах финансового рынка: банковской системы, страхового сектора, коллективных инвестиций и пенсионных накоплений, рынке ценных бумаг, микрофинансировании, а также отвечает за инфраструктуру финансового рынка — деятельность рейтинговых агентств, бирж, депозитариев и других участников².

Отсутствие унифицированного определения финансового рынка в отечественном законодательстве является серьезным упущением, поскольку эффективное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений возможно лишь при четком понимании субъектного состава этих отношений. Законодательное закрепление структуры финансового рынка позволило бы привести к единому знаменателю правовое регулирование различных видов финансовой деятельности.

В «Концепции формирования общего финансового рынка ЕАЭС»³ указано, что общий финансовый рынок охватывает банковский сектор, сектор рынка ценных бумаг и страховой сектор.

В современных отечественных трудах по финансовому праву финансовый рынок характеризуется как «совокупность экономико-правовых отношений, возникающих между различными субъектами, и, прежде всего, между финансовыми организациями, которые используют денежные средства в качестве средства накопления (депозиты),

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2020 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

² Развитие финансового рынка // Банк России. URL: <https://cbr.ru/develop/> (дата обращения: 06.01.2021).

³ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 01.10.2019 г. № 20 «О Концепции формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза».

платежа, кредита (займа), а также ценные бумаги, производные и иные финансовые инструменты, предоставляют финансовые услуги».¹

В некоторых странах СНГ после 2000 г. наблюдается тенденция к консолидации норм, регулирующих деятельность государства по регулированию финансового рынка в единый нормативный правовой акт. В таком акте национальный законодатель дает определение финансового рынка, в общих чертах определяет правовое положение государственного органа, осуществляющего регулирование и надзор на финансовом рынке, а также вводит понятие финансовой организации как субъекта предоставляющего финансовую услугу. В Российской Федерации нормативный правовой акт такого характера отсутствует, поэтому необходимо остановиться на данном вопросе более подробно.

В Казахстане действует отдельный нормативный правовой акт, регулирующий вопросы регулирования и надзора на финансовом рынке — Закон Республики Казахстан от 4 июля 2003 года № 474-III «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций».² Данный Закон регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением государственного регулирования, контроля и надзора финансового рынка и финансовых организаций, и направлен на повышение стабильности финансовой системы и создание условий по недопущению нарушений прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Финансовый рынок определен в законе как совокупность отношений, связанных с оказанием и потреблением финансовых услуг, а также выпуском и обращением финансовых инструментов.

Реализация государственного регулирования, контроля и надзора за деятельностью финансовых организаций возлагается на непоименованный в Законе уполномоченный орган, являющийся государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, осуществляющим государственное регулирование, контроль и надзор финансового рынка и финансовых организаций. Функции уполномоченного органа определены в ст. 9, к основным можно отнести следующие: выдача и отзыв разрешения на открытие (создание) финансовых организаций, их добровольную

¹ Финансовое право: учебник / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2020. С. 425.

² Закон Республики Казахстан от 4 июля 2003 года № 474-III «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2020 г.) // Казахстанская правда. 2003. 11 июля.

реорганизацию и ликвидацию; лицензирование деятельности в финансовой сфере; издание нормативных правовых актов; утверждение пруденциальных нормативов; утверждение внутренних процедур для определения выполнения банками, банковскими холдингами и банковскими конгломератами требований уполномоченного органа с учетом принимаемых ими рисков; проверка деятельности финансовых организаций; осуществление дистанционного надзора; применение к финансовым и иным организациям ограниченных мер воздействия, мер надзорного реагирования, санкций и иных мер; развитие исламского финансирования; реализация мер по оздоровлению банков второго уровня.

В Республике Армения в целях повышения стабильности финансовой системы и доверия к ней, обеспечения условий, необходимых для нормального развития участников финансовой системы был принят Закон РА № ЗР-242-Н от 08.12.2005 г. «О внедрении единой системы финансового регулирования и контроля».¹ Данный закон регулировал передачу Центральному банку Республики Армения функций регулирования и контроля в отношении других участников финансовой системы, отношения, возникающие в связи с реализацией этих мер, полномочия органа, регулирующего и контролирующего финансовую систему.

В Законе вводится понятие участников финансовой системы — действующие на территории Республики Армения банки, кредитные организации и лицензируемые Центральным банком иные лица, а также другие участники финансовой системы; и других участников финансовой системы — осуществляющие профессиональную деятельность участники рынка ценных бумаг, инвестиционные компании, инвестиционные фонды, организации, осуществляющие накопительное пенсионное страхование, лица, осуществляющие страховую деятельность, ломбарды. Финансовая система определена в Законе как совокупность отношений с участием участников финансовой системы.

В Киргизии действует Закон КР от 24 июля 2009 года № 249 «Об уполномоченном государственном органе в сфере надзора и регулирования финансового рынка», который определяет порядок организации и деятельности уполномоченного государственного органа в сфере надзора и регулирования финансового рынка и регулирует отношения, связанные с осуществлением государственного регулирования и

¹ Закон РА № ЗР-242-Н от 08.12.2005 «О внедрении единой системы финансового регулирования и контроля» // СДЗ РА 2010-2011 гг. Т. 12.

надзора за небанковским финансовым рынком, бухгалтерским учетом и аудиторской деятельностью. В данном Законе дается определение небанковского финансового рынка — часть финансового рынка Кыргызской Республики, которая включает в себя рынок ценных бумаг, страховую деятельность, деятельность негосударственных пенсионных фондов, компаний, управляющих пенсионными активами, а также лотерейную деятельность.

На Украине действует Закон Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг»¹. В данном нормативном правовом акте содержится определение понятия рынка финансовых услуг, указано, что к финансовым услугам относятся профессиональные услуги, предоставляемые на рынке банковских услуг, страховых услуг, инвестиционных услуг, операции с ценными бумагами. Раздел IV посвящен государственному регулированию рынка финансовых услуг, в нем зафиксированы цели и формы регулирования.

Функции финансово-правового регулирования финансовых рынков и банковских систем могут осуществляться различными органами специальной компетенции. Это может быть центральный (национальный банк), структурное подразделение министерства финансов или самостоятельное ведомство. Возможно также распределение полномочий по регулированию отдельных сегментов финансового рынка между различными органами и формирование разнообразных комбинаций из них. Компетенция по регулированию финансовых рынков в странах-членах СНГ не имеет единообразной институциональной принадлежности.

На сегодняшний день единый регулятор финансового рынка в лице центрального (национального) банка функционирует в Азербайджане, Армении, России, Украине. В Казахстане едиными регулятором является Агентство по регулированию и развитию финансового рынка. В остальных странах-членах СНГ финансово-правовое регулирование распределено между центральным (национальным) банком и другими ведомствами.

Как представляется стремительное развитие экономики и современных технологий ведет к необходимости комплексного унифицированного регулирования различных видов деятельности на финансовых рынках. Для этого необходимо в первую очередь законодательно закрепить понятие финансового рынка и его структуру. Кроме того, необходимо с учетом мирового опыта определить оптимальное место

¹ Закон Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» // Ведомости Верховной Рады (ВВР). 2002. № 1. Ст. 1.

финансово-правового регулирования в системе государственного регулирования.

Библиографический список

1. Закон Республики Армения от 8 декабря 2005 г. № ЗР-242-Н «О внедрении единой системы финансового регулирования и контроля» // СДЗ РА 2010-2011 гг. Т. 12.

2. Закон Республики Казахстан от 4 июля 2003 г. № 474-ІІ «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2020) // Казахстанская правда. 2003. 11 июля.

3. Закон Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» // Ведомости Верховной Рады. 2002. № 1. Ст. 1.

4. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 01.10.2019 № 20 «О Концепции формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза».

5. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «Гарант».

6. Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» // СПС «Гарант».

7. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2020.

Научное электронное издание

**Актуальные проблемы науки административного
и финансового права**

*Сборник материалов международной
научно-практической конференции
«Лазаревские чтения — 2021»
(Москва, 10 февраля 2021 г.)*

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Москва, ул. Знаменка, д. 10,
Тел.: +7(495) 691-87-81
E-mail: igpran@igpran.ru

Подписано к использованию: 01.08.2021
Тираж: 300 экз.