

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



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений,
посвященных памяти Василия Михайловича Манохина
(международная научно-практическая конференция),
г. Саратов, 11–12 октября 2018 г.

г. Саратов
2018

УДК 342.5 (063)
ББК 67.400.6я43
А43

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

Редакционная коллегия:

Соколов А.Ю., доктор юридических наук, профессор; **Ковалева Н.Н.**, доктор юридических наук, профессор; **Смагина Т.А.**, кандидат юридических наук,
Соболева Ю.В., кандидат юридических наук, доцент; **Колесников А.В.**, кандидат юридических наук, доцент; **Маторина Е.И.**, кандидат юридических наук, доцент

А43 **Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти:**
сб. науч. тр. по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. научно-практ. конф.) (Саратов, 11–12 октября 2018 г.) / под ред. А.Ю. Соколова ; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов : «ИП Коваль Ю.В.», 2018. – 232 с.

ISBN 978-5-6040610-6-0

Сборник содержит материалы IV Саратовских правовых чтений (Международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина, проходившей в Саратовской государственной юридической академии 11–12 октября 2018 года, и представляет научный и практический опыт ученых различных вузов и практических работников.

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

УДК 342.5 (063)
ББК 67.400.6я43

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018
© Коллектив авторов, 2018
© ИП Коваль Ю.В., 2018

ISBN 978-5-6040610-6-0

Содержание

Соколов А. Ю. ДОСТИЖЕНИЯ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАФЕДРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В 2015–2018 УЧЕБНЫХ ГОДАХ	8
ДОКЛАДЫ СЕКЦИИ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ»	
Аникин С. Б. ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ПОРЯДКЕ КАК ОБЪЕКТЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ	15
Аникин С. Б., Дудукова К. Ю. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ (ОРГАНОВ) ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	18
Конин Н. М., Маторина Е. И. О МЕТОДАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.	22
Сергун П. П. ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ	26
Соколов А. Ю., Богатырева Н. В. ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗМОВ, ПОЛУЧЕННЫХ С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕТОДОВ ГЕНОМНОГО РЕДАКТИРОВАНИЯ.	29
Соколов А. Ю., Дехтярь И. Н. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.	32
Балашов А. Н. СТАНДАРТ ДОКАЗЫВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	37
Галицкая Н. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
Добробаба М. Б. К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДИСЦИПЛИНАРНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ	43
Ермакова А. С. К ВОПРОСУ О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ	46
Казakov С. А. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ МИЛИТАРИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ МЧС РОССИИ): ПОНЯТИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	48
Лакаев О. А. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	53

Мангушева Т. С. ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	56
Пермяков А. И. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	60
Синельникова Н. А. К ВОПРОСУ О НАЛОГОВОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	63
Смагина Т. А., Герасимова Т. А. К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ВОЛОНТЕРОВ ..	66
Холодная Е. В. О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ/НАДЗОРЕ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОПЕРАТОРОВ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ	69
Холодная Е. В., Малаш Л. С. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРАВА НА МЕДИЦИНСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ	72
Шалаева Т. З. ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА ЕАЭС КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЕДИНОГО РЫНКА ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ ЕАЭС	75
Шиндина А. В. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ	78
Аржанов В. В. О ВОЗМОЖНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА ПУТЕМ РЕГИСТРАЦИИ УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	80
Китрова Е. В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ	85
Полякова С. В. ИНСТИТУТ ПОЛИЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	88
Санникова С. С. ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ	91
Тарулина Е. В., Проничкин А. А. К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОСНОВАНИИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	94
Тихонов К. А. КРЕДИТНЫЙ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ КООПЕРАТИВ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ	97
Тугушева Ю. М. ПОРТАЛЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ОПТИМИЗАЦИЯ РАБОТЫ	100
Захарова Е. П. О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ	103
Гладун Д. А. К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	106

Лаптева Т. А. О НЕКОТОРЫХ ТРЕБОВАНИЯХ К ПЛАНИРОВАНИЮ ЗАКУПОК ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	109
Рукавишников С. М. ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК	112
Румянцова Е. В. СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС» И «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА»	115
Спицына Т. А. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ КОМПЛЕКСОМ	118
Агаренков С. В. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УПРАВЛЕНИЯ ОТРАСЛЬЮ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ	121
Батова В. Н. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ВЕТЕРИНАРИИ	124
Гаврилкина Ю. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКЦИЙ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	126
Джамирзе Б. Ю. К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ, ОБЛАДАЮЩИХ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ.	130
Кротов К. С. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ КАК ЧАСТНАЯ РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ	133
Нахапетян М. М. ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ КАК РЕЗУЛЬТАТ ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА	135
Юфина Л. В. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ	139
Фаисханов Р. Р. К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТНОМ СОСТАВЕ НАРУШЕНИЯ СРОКОВ РЕГИСТРАЦИИ (ПЕРЕРЕГИСТРАЦИИ) ОРУЖИЯ ИЛИ СРОКОВ ПОСТАНОВКИ ЕГО НА УЧЕТ КАК АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ ..	142
ДОКЛАДЫ, ЗАСЛУШАННЫЕ В РАМКАХ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО ФОРУМА «ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ»	
Соболева Ю. В. ОБЗОР ДОКЛАДОВ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО ФОРУМА «ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ», ПРОВОДИМОГО В РАМКАХ IV ЕЖЕГОДНЫХ САРАТОВСКИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ЧТЕНИЙ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ»	146
Божанова Н. В. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИСТРАЦИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	150
Ковалева Н. Н. КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ НОТАРИАЛЬНОЙ ТАЙНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	154

Жирнова Н. А. КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ АДВОКАТСКОЙ ТАЙНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	157
Колесников А. В. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ОТКАЗА В РЕГИСТРАЦИИ УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	160
Соболева Ю. В. К ВОПРОСУ О ЯВЧНО-УВЕДОМИТЕЛЬНОМ СПОСОБЕ СОЗДАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ¹	164
Воробьева Д. С. РЕГИСТРАЦИЯ КОММЕРЧЕСКИХ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ: СРАВНИТЕЛЬНО- ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ	167
Дегтярева А. А. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИЮ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА	170
Снятков А. А. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АДВОКАТСКИХ И НОТАРИАЛЬНЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ОТДЕЛЬНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	172
Щербинина И. А. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	178
Шкромада А. А. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ОТНОШЕНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ	182

Трибуна магистранта

Антонова В. А. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ОБЪЕКТ КОНТРОЛЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	186
Бородин В. В. СОВРЕМЕННЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	189
Гоголева Е. А. О НЕКОТОРЫХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	192
Еремкина К. А. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УПРАВЛЕНИЯ МНОГOKВАРТИРНЫМ ДОМОМ	195
Жакупов Е. Н. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	197
Захаренко И. П. К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ» И «АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО»	200
Захаров А. А. МЕТОДЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	203
Зелепукин Д. В. ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ	206

Николаева А. Г. ОСОБЕННОСТИ ВЗЫСКАНИЯ СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА	209
Орлов В. П. О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОГО ПРОЦЕССА И ЕГО ВИДАХ	212
Пирогов М. С. К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ДЕПОРТАЦИЯ» И «РЕАДМИССИЯ»	214
Ребрин С. А. КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ	217
Тимофеев Я. В. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРОВЕДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ	220
Федотова Т. А. К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ОБЪЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ	223
Чесаков Г. К. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД	226
Чупров А. А. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ	229

А. Ю. Соколов

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

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАФЕДРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В 2015–2018 УЧЕБНЫХ ГОДАХ

В течение 2015–2018 учебных лет продолжается развитие кафедры административного и муниципального права в соответствии с рекомендациями, сделанными руководством ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» к работе кафедры и ее заведующего. Деятельность кафедры в рассматриваемый период осуществлялась на основании требований Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹, федеральных образовательных стандартов высшего образования, приказов и инструкций Министерства образования РФ, Устава ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», решений Ученого Совета Академии и советов институтов Академии, Учебно-методического совета Академии, Совета заведующих Академии, Совета по науке, приказов и распоряжений ректора Академии, указаний проректоров.

В центре внимания кафедры и всего профессорско-преподавательского коллектива находились такие вопросы, как:

- повышение качества образовательной деятельности;
- обеспечение учебного процесса в соответствии с установленными ФГОС требованиями, включая разработку программ вновь вводимых учебных дисциплин;
- эффективность научных исследований;
- активизация результатов научной работы в иностранных изданиях;
- увеличение количества участников федеральных программ и грантовых проектов;
- повышение уровня острепенности преподавательского состава кафедры.

Основные достижения кафедры административного и муниципального права:

- осуществление научно-исследовательской работы в рамках целевых научных программ Министерства образования РФ и реализация научных проектов, получивших грантовую поддержку РФФИ;
- опубликование профессорско-преподавательским составом кафедры результатов своих научных исследований в издательствах, индексируемых в базах данных Scopus и Web of Science;

- успешная защита диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата юридических наук с научным консультированием и под руководством профессорско-преподавательского состава кафедры;
- обеспечение учебного процесса разработанными авторскими коллективами кафедры, учебниками и учебно-методическими пособиями;
- организация и проведение ежегодных международных научно-практических конференций — Саратовских административно-правовых чтений «Публичная власть: реальность и перспективы», с 2017 года посвящаемых памяти профессора кафедры В. М. Манохина;
- укрепление научно-практических связей кафедры;
- участие членов профессорско-преподавательского состава в экспертных и научно-консультативных советах при государственных органах.

Кадровый состав кафедры

1 июля 2016 года на заседании Ученого совета заведующим кафедрой административного и муниципального права повторно избран доктор юридических наук, профессор А. Ю. Соколов.

Профессорско-преподавательский состав кафедры за рассматриваемый период значительно изменился.

Одновременно с выходом на пенсию старейших сотрудников кафедры доцентов А. Н. Улиско (24 февраля 2015 года) и Г. Ф. Яроша (31 июня 2018 года), на кафедру пришли доценты А. С. Ермакова и С. А. Казаков (приняты на работу с 1 сентября 2017 г.), Н. А. Синельникова (с 1 сентября 2018 г.).

Невосполнимую потерю понесла кафедра в связи со смертью 22 июня 2017 года Манохина Василия Михайловича — профессора кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РСФСР, Почетного работника высшей школы РСФСР, создателя Саратовской научной школы административного права, около 40 лет возглавлявшего кафедру административного и муниципального права.

С 15 апреля 2017 г. принята на должность документоведа Е. А. Колбеко. Прежний лаборант кафедры Е. В. Румянцева осуществляет преподавательскую деятельность в должности преподавателя кафедры.

В сентябре 2017 года на заседании Ученого совета СГЮА избран на должность профессора кафедры П. П. Сергун — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации.

В настоящее время на кафедре трудятся 42 научно-педагогических работника, для 24 преподавателей кафедра является основным местом работы. В их числе 6 профессоров. Пятеро профессорских работника имеют ученую степень доктора юридических наук и четверо — ученое звание профессора. На должностях доцента на кафедре работают 14 человек, из которых ученое звание доцента присвоено 8 научно-педагогическим работникам кафедры.

Учебно-методическая работа кафедры

В рамках учебной работы основными задачами кафедры являются: обеспечение учебного процесса по дисциплинам кафедры, совершенствование учебного процесса, повышение качества преподавания профессорско-преподавательским составом.

В настоящее время за кафедрой закреплено около 60 учебных дисциплин, среди которых базовые дисциплины — «Административное право», «Муниципальное

право», «Информационное право» и целый ряд дисциплин административно-правового цикла «Актуальные проблемы административного права», «Теоретико-методологические основы административного права», «Административно-процессуальное право», «Административная ответственность», «Основы управления в правоохранительных органах», «Государственная служба в РФ», «Разрешительная деятельность органов исполнительной власти», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Дисциплинарное производство» и др.

Суммарная учебная нагрузка кафедры за последние годы стабильно увеличивается, что обусловлено ростом количества обучающихся, и составляет в настоящее время 31319, 65 тыс. часов.

Включение в учебный процесс самых современных авторских разработок преподавателей и аспирантов кафедры, являющихся результатами их интеллектуальной деятельности, позволяет полностью обеспечить его современными учебными и учебно-методическими материалами.

Так, за последние четыре года преподавателями кафедры были внедрены более 40 новых учебных курсов. В ведущих издательствах страны (Норма, Инфра-М, Юрайт и др.) создаются, издаются и переиздаются учебные пособия, практикумы и учебники по дисциплинам «административно-правового цикла»:

учебник по административному праву — 2015 г., 2016 г., 2018 г. (с грифом Ассоциации юридического образования);

практикум по административному праву — 2015 г., 2016 г., 2017 г. (с грифом Евразийской академии административных наук), 2018 г. (с грифом Евразийской академии административных наук);

учебно-методическое пособие по административному праву — 2017 г., 2018 г.;

учебно-методическое пособие по административной ответственности — 2015 г.;

учебник по муниципальному праву — 2015 г.;

учебно-методическое пособие по муниципальному праву — 2017 г., 2018 г.;

практикум по административному процессу — 2018.

Научно-исследовательская работа

Ежегодно увеличивается объем финансирования научно-исследовательской работы, проводимой коллективом кафедры административного и муниципального права. Так, если в 2015 году объем НИР составил 760,2 тыс. руб., что 2,5 раза больше показателя 2014 года, то в 2018 году объем НИР вырос до 3358899 руб. 98 коп. В пересчете на каждого члена кафедры данный показатель на текущий год равен 92659, 31 руб.

В настоящее время на кафедре реализуются следующие проекты:

1. Государственное задание Минобрнауки РФ по теме: «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям» (833 100 руб.). Руководитель проекта — А. Ю. Соколов, исполнители — Ю. В. Соболева, И. Н. Дехтярь.

2. Научный проект №18-29-14048 «Административно-правовое регулирование применения геномных и постгеномных технологий в растениеводстве», получивший поддержку РФФИ по результатам конкурсного отбора научных проектов междисциплинарных фундаментальных исследований по теме «Правовое регулирование геномных исследований» (814) (3000000 руб.). Грантополучатель — А. Ю. Соколов, исполнители — О. А. Лакаев, Н. В. Богатырева.

3. Государственное задание на проведение научно-исследовательских работ в интересах департаментов Минобрнауки России «Научно-методическое обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (6000000 руб.). Руководитель проекта — Е. В. Ильгова, исполнитель — Т. А. Смагина.

По специальности 12.00.14 — Административное право; административный процесс в Академии действуют программы подготовки научно-педагогических кадров в докторантуре и аспирантуре.

В 2018 году успешно защитила докторскую диссертацию по теме «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» докторант кафедры административного и муниципального права М. Б. Добробаба (научный консультант — профессор А. Ю. Соколов).

На 17 декабря 2018 года назначена защита диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, доцента кафедры Ю. В. Соболевой.

26 ноября и 17 декабря, соответственно, запланированы защиты кандидатских диссертаций Б. Ю. Джамирзе «Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований» и И. Н. Дехтяря «Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как вид административно-юрисдикционного производства».

Всего за период с 2015 года под руководством преподавателей кафедры успешно защитили кандидатские диссертации: **Березин А. А.** «Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий», **Елканова Д. И.** «Процедуры административного надзора в сфере рекламы», **Зубова Е. Г.** «Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства», **Захарова М. А.** «Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», **Аржанов В. В.** «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления», **Колязина А. В.** «Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве».

Всего в настоящее время на кафедре работу над кандидатскими диссертациями ведут 8 аспирантов очной и заочной форм обучения и 13 соискателей.

Члены кафедры активно публикуются в журналах, индексируемых в базах данных Scopus и Web of Science, что непосредственным образом влияет на показатели эффективности деятельности научно-педагогических работников. Так, профессорами Соколовым А. Ю., Аникиным С. Б., Ковалевой Н. Н., доцентами Ильговой Е. В., Колесниковым А. В., Смагиной Т. А., Соболевой Ю. В. опубликовано 10 статей в журналах: Asian Social Science (Канада); International Journal of Advanced and Applied Sciences (Тайвань); Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues (Англия); Mediterranean Journal of Social Sciences (Италия); Ponte Journal (Италия); Вестник Нижегородской академии МВД России (Россия).

Всего за последние четыре года преподавателями и аспирантами кафедры опубликовано более 250 научных работ. Из них 9 монографий, 72 статьи, опубликованные в изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук. Общий объем опубликованных научных работ (научных статей и т.п.) превышает 400 п. л.

Индекс Хирша профессором А. Ю. Соколова, Н. М. Кониной, П. П. Сергуна, доцента А. В. Колесникова составляет 13 единиц. У профессора Н. Н. Ковалевой — 9, что значительно выше, чем в среднем по Академии.

Кафедрой ежегодно проводятся Саратовские административно-правовые чтения «Публичная власть: реальность и перспективы» (международная научно-практическая конференция), в которых традиционно принимают участие и выступают с докладами известные зарубежные и российские ученые и практические работники.

Взаимодействие с практикой

Профессорско-преподавательский состав кафедры поддерживает тесные связи с практикой.

Так, в рамках текущих, 4 по счету, административно-правовых чтений 11 октября 2018 года кафедрой административного и муниципального права совместно с Управлением Министерства юстиции РФ по Саратовской области проведен научно-практический форум «Тенденции развития управленческой деятельности в сфере юстиции». В рамках научного мероприятия затронуты дискуссионные вопросы правового статуса адвокатских и нотариальных палат субъектов Российской Федерации и контроля за их деятельностью, правового регулирования регистрации некоммерческих организаций, обеспечения единства правового пространства в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

В работе научно-практического форума приняли участие представители Управления Министерства юстиции России по Саратовской области, Правительства Саратовской области, прокуратуры, налоговой службы, нотариата.

При кафедре с 2014 года действует филиал при администрации Энгельсского муниципального района. На базе филиала преподаватели кафедры повышают свою квалификацию, изучают материалы, используемые в научной и учебной деятельности.

Профессорско-преподавательский состав кафедры широко привлекается к работе различных аттестационных и конкурсных комиссий в органах государственной и муниципальной власти. В состав комиссий входят следующие работники кафедры: Саратовский областной суд — доцент А. В. Колесников, Саратовская областная дума — профессор С. Б. Аникин, Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи — доцент Н. А. Жирнова, Приволжское линейное управление на транспорте — доцент Е. В. Холодная, Межрайонная ИФНС России № 8 по г. Саратову — доцент Ю. В. Соболева, Комитет по обеспечению деятельности мировых судей Саратовской области — профессор Н. Н. Ковалева, доцент А. С. Ермакова.

Доцент Е. И. Маторина оказывает правовую помощь населению в юридической клинике Саратовской государственной юридической академии.

Ежегодно кафедрой приглашаются практические работники для совместного проведения лекционных занятий, студенческих конференций, круглых столов, научных кружков, конкурсов студенческих видеофильмов и других мероприятий.

Работа в экспертных и научно консультативных советах государственных органов

Преподаватели кафедры широко задействованы в экспертной и научно-консультационной работе. Профессор А. Ю. Соколов входит в состав экспертного совета по праву при Минобрнауки России и научно-консультативного совета при Верховном суде РФ. Членами научно-консультативного совета при Саратовском областном суде являются профессор А. Ю. Соколов, С. Б. Аникин, Н. Н. Ковалева.

Работа в редакционных и экспертных советах периодических изданий

Профессора кафедры, обладая значительным опытом научной деятельности, участвуют в работе рецензируемых периодических изданий. Так, профессор А. Ю. Соколов входит в состав редакционного совета научно-практического юридического журнала «Актуальные проблемы российского права» (перечень ВАК), в состав редакционных коллегий Академического и вузовского научного журнала «Правовая политика и правовая жизнь» (перечень ВАК), научного журнала «Вестник СГЮА» (перечень ВАК), журнала «Вестник правовой академии» (перечень ВАК). Профессор Аникин С. Б. является членом редакционной коллегии журнала «Гуманитарные и юридические исследования» (перечень ВАК), профессор Н. Н. Ковалева — член редакционной коллегии журнала «Бизнес. Образование. Право». Вестник Волгоградского института бизнеса (перечень ВАК).

Коллектив кафедры административного и муниципального права проводит активную работу по организации научно — исследовательской деятельности студентов, привлекая их к работе в научных кружках, а также к участию в различных студенческих мероприятиях (круглых столах, конференциях, олимпиадах, викторинах, конкурсах, коллоквиумах и пр.).

Другим направлением, используемым для привлечения студентов к научно-исследовательской работе, является научное руководство подготовкой к участию с докладами на студенческих научно-практических конференциях, в т. ч. организуемой Академией, Всероссийской Апрельской конференции.

Проведение деловых игр в зале судебного заседания стало наиболее востребованной научно-практической работой со студентами, изучающими учебные дисциплины «Административная ответственность» и «Административный процесс».

Международные программы и конференции

Члены коллектива кафедры и аспиранты участвуют в различных международных программах, проводимых во взаимодействии с зарубежными университетами.

В марте — апреле 2015 г. ассистент кафедры К. С. Кротов проходил образовательную стажировку по программе академического обмена (академическая мобильность) в Западно-Казахстанском государственном университете им. М. Утемисова, Республика Казахстан, Уральск.

В 2015 году принял участие в проводимой в Пекине, Китайская Народная Республика, программе международной мобильности «Языковая школа "Mandarin house"» аспирант кафедры Н. А. Барыкин.

В августе — ноябре 2015 года участвовал в международной программе «Kerr Nicolas rotary fellowship in American law», штат Вайоминг, Соединенные Штаты Америки, аспирант кафедры А. Ф. Агафонов.

В разные годы проходили стажировку на юридическом факультете Института права стран Восточной Европы Кильского университета им. Христиана Альбрехта в Федеративной Республике Германия ассистенты кафедры К. С. Кротов (20.06.2016–11.07.2016) и И. Н. Дехтярь (21.05.18–10.06.2018).

Дала согласие на участие и выступление с докладом на международной научной конференции «3-е Академические дни по открытому правительству и цифровым проблемам», организованной **Международной, независимой, некоммерческой научной организацией «Институт мира и развития благого государственного управления»** в Париже (Франция), профессор Н. Н. Ковалева.

На современном этапе развития кафедра административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

располагает высоким научно-педагогическим потенциалом и необходимой учебно-материальной базой для решения поставленных перед ней задач. Профессорско-преподавательский коллектив предпринимает все усилия для дальнейшего повышения эффективности научной и преподавательской работы, а, также, всестороннего развития кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. I, ст. 7598; 2018. № 32, ч. II, ст. 5130.

ДОКЛАДЫ СЕКЦИИ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ»

С. Б. Аникин

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

ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ПОРЯДКЕ КАК ОБЪЕКТЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Одним из условий устойчивого и эффективного функционирования социально-правовых систем является наличие объективно сформированных элементов, которые должны представляться относительно постоянными величинами. В свою очередь структурные элементы и элементные связи правовой системы при наличии общих с правовой системой объективных характеристик имеют тенденцию к изменению своих качественных и количественных характеристик, так как при объективном выражении нередко носят субъективный характер.

Изменения системы правового регулирования в Российской Федерации, приведенные Конституцией РФ 1993 г., не затронули принципиально важного для организации исполнительной деятельности аспекта, а именно — объективной основы. Объекты государственного управления (отрасли и сферы общественной и государственной жизни, нормативное регулирование ими) как безусловная прерогатива государства остались неизменными¹.

Постсоветский период развития России характеризуется неоднократными попытками совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти. В значительной мере это относится и к федеральным органам исполнительной власти правоохранительной направленности, наделенных полномочиями по применению мер административного принуждения как в обычных условиях жизни общества, так и при условиях специальных режимов. Учреждаются новые федеральные органы исполнительной власти, ликвидируются образованные ранее (ФСНК России, ФМС России, ВВ МВД России).

Так, например, в соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»² сформирован новый федеральный орган исполнительной власти

правоохранительной направленности — Федеральная служба войск национальной гвардии (далее — Росгвардия).

Росгвардия — это результат преобразования внутренних войск МВД России в войска национальной гвардии и отнесения к полномочиям этого органа исполнительной власти ряда традиционно полицейских функций и подразделений: контроля и надзора в области оборота оружия, частной охранной и детективной деятельности, вневедомственной охраны, специальных подразделений быстрого реагирования и особого назначения.

Данные процессы сопровождаются принятием массива нового нормативного материала, регламентирующего порядок деятельности правоохранительных органов и их должностных лиц, а также вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В то же время, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности остаётся важнейшим направлением деятельности правоохранительных органов.

Известно, что «общественный порядок» как юридическая категория рассматривается в широком и узком смыслах, причем в юридической литературе проводится их четкое разграничение. В широком понимании общественный порядок охватывает всю систему социально-экономических, правовых отношений, складывающихся в процессе функционирования любого общества³.

В узком значении общественный порядок рассматривается в качестве объекта административно-правовой и уголовно-правовой охраны. В таком понимании общественный порядок на законодательном уровне приобретает специфические характеристики правоохранительного содержания, а сутью и целью охраны общественного порядка является обеспечение общественной безопасности⁴. В.М. Манохин подчеркивает, что правила общественного порядка в смысле масштаба, пространства их действия охватывают все жизненные сферы человека — труд, дом, отдых⁵.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в качестве родового объекта включает и видовые объекты, имеющие собственное правовое регулирование. Например, отношения по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Общественная безопасность как комплексная правовая категория включает различные виды безопасности: безопасность в сфере обеспечения реализации противопожарных правил, норм и стандартов, направленных на обеспечение государственных мер борьбы с огнем; радиационная безопасность; общественная безопасность в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий и др.).

Традиционно охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации осуществлялась органами внутренних дел, в частности полицией, и только в предусмотренных законом случаях — внутренними войсками МВД РФ.

В настоящее время в объективном материальном содержании общественного порядка и в подходах федерального законодателя к вопросу охраны общественного порядка можно наблюдать изменения по следующим направлениям.

Во-первых, появление в жизни общества новых сфер, из которых исходят новые, ранее не существовавшие реальные угрозы общественной безопасности. Одним из таких источников угроз общественной безопасности является экстремистская деятельность националистического, религиозного, этнического характера, направленная на нарушение единства и территориальной целостности России, дестабилизацию

внутриполитической и социальной ситуации в стране. Члены экстремистских организаций активно используют новые технологии, в том числе информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, для распространения экстремистских материалов, привлечения в свои ряды новых членов и координации противоправной деятельности. Кроме того, Интернет несет в себе и другие угрозы общественной безопасности, а именно для жизни и здоровья несовершеннолетних. Например, в российских социальных сетях Интернет активно действуют группы, ставящие целью вовлечение подростков к участию в играх с суицидальным исходом.

Во-вторых, увеличение числа федеральных органов исполнительной власти, к полномочиям которых отнесена охрана общественного порядка. В настоящее время охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности относится к полномочиям не только органов внутренних дел, систему которых возглавляет МВД России. Полномочия в этой сфере осуществляет также Росгвардия. Кроме того, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации⁶ рассматривает общественную безопасность в качестве составной части национальной безопасности и возлагает её обеспечение на органы государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества. В то же время нормативно не закреплено, на какой федеральный орган исполнительной власти возлагается полномочие по координации исполнения функции по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В целях исключения дублирования в этой области правоприменительной деятельности представляется целесообразным возложить данные полномочия на МВД России.

В-третьих, повышение уровня общественной опасности правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность до уровня посягательства на национальную безопасность. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685)⁷ определяет обеспечение общественной безопасности в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности. Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В числе основных направлений обеспечения общественной безопасности на долгосрочную перспективу Концепция выделяет реализацию таких мер, как:

а) предупреждение и пресечение террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организации незаконной миграции и торговли людьми;

б) профилактика социальных и межнациональных конфликтов;

в) предупреждение, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая оказание первой помощи лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

г) совершенствование государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности.

Таким образом, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в современных условиях общественного и государственного развития

России значительно усложняется, в том числе и по причинам, рассмотренным выше. Это усложняет и выполнение задач уполномоченными органами и их должностными лицами, так как при исполнении служебных полномочий по охране общественного порядка следует обеспечивать, с одной стороны, охрану публичных интересов и интересов личности, а с другой — защиту гарантированных Конституцией России прав и свобод человека и гражданина.

¹ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право России: учебник. М., 2007. С. 332.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ст. 2072; 2018. № 21, ст. 2981.

³ См.: Советское административное право. Управление в области административно-политической деятельности. М., 1979. С. 147; *Манохин В. М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 209.

⁴ См.: *Веремеенко И. И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981. ч. 1. С. 18.

⁵ См.: *Манохин В. М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 210.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

⁷ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).

С. Б. Аникин

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

К. Ю. Дудукова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ (ОРГАНОВ) ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Организация взаимодействия органов внутренних дел МВД России и подразделений (органов) войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия) — важнейшая управленческая функция, обеспечивающая успешное решение поставленных задач и достижение конечной цели в оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности указанных ведомств.

22 июня 2016 г. был принят новый Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹, в соответствии с которым в нашей стране создана и продолжает формироваться совершенно новая структура, предназначенная для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Некоторые ученые и практики отождествляют указанную государственную структуру с внутренними войсками МВД России. Полагаем, это в корне не верно. Несмотря на то, что внутренние войска в соответствии с Законом полностью вошли в состав

войск национальной гвардии и составляют их основную ударную силу, они не подменяют структуру и содержание этого нового государственного военного института. Помимо внутренних войск, в Росгвардию входит целый ряд других структур и подразделений, в том числе полицейских: ОМОН, СОБР, вневедомственная охрана, авиационные подразделения, лицензионно-разрешительная служба и др.

В войсках Росгвардии как самостоятельного ведомства предусматривается:

- военная служба;
- служба в войсках национальной гвардии Российской Федерации;
- государственная гражданская служба.

Личный состав Росгвардии включает в себя:

- военнослужащих;
- сотрудников;
- гражданский персонал (федеральных государственных гражданских служащих и работников).

Согласно данной градации выстраивается и система комплектования указанной государственной структуры:

- военнослужащими — путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан РФ на военную службу;
- сотрудниками — путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на службу в войска национальной гвардии;
- федеральными государственными гражданскими служащими — путем добровольного поступления граждан РФ на государственную гражданскую службу Российской Федерации;
- работниками — путем добровольного поступления граждан на службу.

В состав войск национальной гвардии как военного образования (структуры) входят:

- органы управления;
- объединения, соединения и воинские части;
- подразделения (органы), в том числе те, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции;
- образовательные организации высшего образования и иные организации.

Рассматривая правовые и организационные основы взаимодействия территориальных органов внутренних дел МВД России и подразделений (органов) войск национальной гвардии Российской Федерации, нельзя не отметить, что обе эти структуры в соответствии с действующим законодательством призваны решать однородные задачи:

- осуществлять охрану общественного порядка и обеспечивать общественную безопасность;
- участвовать в борьбе с терроризмом и экстремизмом²;
- участвовать в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции;
- участвовать в территориальной обороне Российской Федерации;
- оказывать содействие пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации и др.³

Несмотря на важность, сложность и большой объем работы по выполнению указанных выше задач, место и роль каждой из названных структур (полиции и

Росгвардии) в их решении не определены, механизмы и технология взаимодействия не прописаны. Это существенно затрудняет совместную деятельность, снижает эффективность и результативность работы, приводит к параллелизму и дублированию функций.

Устранение отмеченных недостатков, помимо организационных мер, касающихся усиления контроля за качеством подготавливаемых управленческих документов и повышения профессионального мастерства сотрудников, готовящих документы, должно идти по пути унификации и стандартизации как действующих, так и вновь разрабатываемых нормативных правовых актов. При этом следует учитывать отечественный и зарубежный передовой опыт совместных действий полиции и национальной гвардии в различных условиях оперативной обстановки⁴.

Представляется, что совершенствование правового регулирования совместной деятельности органов внутренних дел (полиции) и Росгвардии по решению общих для них задач должно идти по двум основным направлениям: 1) законотворчество; 2) межведомственное и ведомственное правовое регулирование.

Законотворчество предполагает решение указанных задач посредством принятия новых правовых актов, а также внесения изменений и дополнений в уже действующие законы, указы Президента РФ, постановления Правительства (причем наиболее важные, базовые, принципиальные, в том числе рамочного свойства, рассчитанные, как правило, на перспективу). Именно к такого вида вопросам относятся и названные нами о месте и роли каждой из указанных выше структур по решению общих для них задач сферы обеспечения правопорядка и общественной безопасности⁵.

Межведомственные и ведомственные правовые акты (приказы, распоряжения, наставления, уставы, указания) должны регулировать тактическую сторону деятельности территориальных органов МВД России и подразделений (органов) Росгвардии, технологию и механизм их совместной работы. Особенно это необходимо при совместном проведении различного вида специальных операций: по пресечению массовых беспорядков, по розыску и задержанию вооруженных преступников, освобождению заложников, участию в проведении контртеррористических операций и др.

Большое значение имеет организация взаимодействия указанных структур, поскольку от этого во многом зависит успешное решение поставленных перед ними задач, особенно при осложнении оперативной обстановки, требующем объединения усилий сторон. Это обстоятельство еще более актуализируется, если речь идет об особых условиях, которые требуют от органов внутренних дел и войск национальной гвардии мобилизации усилий.

Не рассматривая общего понятия взаимодействия как одной из важнейших функций социального управления, так как этот вопрос детально исследован в научных трудах многих известных ученых (В.Г. Афанасьева, Г.А. Туманова, А.Л. Попова, В.Д. Малкова и др.), назовем лишь основные особенности взаимодействия территориальных органов МВД России и подразделений (органов) Росгвардии. К таким особенностям можно отнести:

— объективную реальность природного, техногенного, биологического и социального свойства, оказывающую непосредственное влияние на содержание и характер взаимодействия названных структур в указанных обстоятельствах;

— повышенную степень риска в действиях каждого из названных субъектов взаимодействия;

— характер осуществляемых мероприятий при решении общих задач (при совместной деятельности);

— обязательность разработки специального плана взаимодействия с указанием роли и места каждой стороны (субъекта взаимодействия);

— использование собственных возможностей, форм и методов действий при решении общих задач;

— необходимость учесть компетентность каждой из взаимодействующих сторон;

— определение организатора взаимодействия и стороны, в интересах которой оно осуществляется;

— обязательность указания необходимости использования взаимодействия.

Говоря о взаимодействии территориальных органов МВД России и подразделений (органов) Росгвардии, нельзя не отметить и характер (не только внутренний, но и внешний) возникающих в настоящее время угроз обществу и государству, актуализирующих потребность взаимодействия этих важных государственных институтов. К особенностям этого направления взаимодействия следует отнести силовую составляющую, касающуюся ликвидации диверсионных групп противника, пресечения действий незаконных вооруженных формирований и террористических групп, работу в рамках территориальной обороны и др. Взаимодействие в этих направлениях должно осуществляться самым тесным образом с четким определением роли и места каждой из взаимодействующих сторон и каждого взаимодействующего сотрудника. Необходимо учитывать также тактику выполнения поставленных задач (детальный инструктаж и предварительная подготовка).

Таковы некоторые из наиболее важных, на наш взгляд, вопросов, решение которых позволит оптимизировать работу по укреплению правопорядка и законности, а следовательно, и национальной безопасности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4159.

² Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О противодействии терроризму» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146; 2018. № 17, ст. 2431; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031; 2015. № 48, ч. 1, ст. 6680.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4159; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2018. № 31, ст. 4857.

⁴ *Машлян С. С.* Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 2002; *Манин О. Ю.* Правовые и организационно-тактические основы деятельности органов внутренних дел по проведению контртеррористических операций: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2003.

⁵ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4153.

Н. М. Конин

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

Е. И. Маторина

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

О МЕТОДАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В последнее десятилетие преобразованиями, проводимыми в Российской Федерации, было охвачено большинство сфер общества и государства, что заставило не только по-новому переосмысливать роль общеизвестных явлений и понятий, но и участвовать в формировании непривычных для России взаимодействующих форм различных социальных структур, взявшись за создание не характерных для исторического развития страны институтов.

Общая эволюция государственности обусловлена различными факторами, которые проявляются в форме государственного устройства. «Государственная форма зависит, прежде всего, от уровня народного правосознания, от исторически нажитого страной политического опыта, от силы и воли субъектов государственного управления»¹. Наиболее масштабными, требующими особого внимания следует рассматривать вопросы, связанные с публичным (государственным и муниципальным) управлением, его оптимизацией, повышением эффективности. Здесь на первый план выступает проблема осуществления организации управления, относящаяся к распределению функций между субъектами управления.

Властным упорядочивающим воздействием со стороны множества специально созданных структур обладают государства, относящиеся к любой типологии. Однако при федеративном устройстве государства существенно возрастает число «управляющих». Более того, сама система управления имеет тенденцию к усложнению, так как у каждого субъекта РФ имеется определенная степень автономности (суверенности) в процессе решения вопросов в пределах своей территории. Усложнение системы управления придает и формирование в государстве основ демократии, которые включают в себя и право граждан на участие в управлении государственными делами, право, связанное с осуществлением местного самоуправления.

Структура государственного управления и государственной власти организационно была закреплена такими всеобщими формами, как централизация и децентрализация, взаимообусловленность которых определяется исходя из принципов оптимизации управления, включающих главным элементом эффективность системы управления², концентрирующей различные проблемы, связанные не только с правовым обеспечением, но и с решением вопросов, связанных с государственным и социально-экономическим развитием.

При этом должны использоваться и применяться соответствующие социальным потребностям средства, способы, методы и формы управленческой деятельности, с одной стороны, а с другой — они должны базироваться на достигнутом обществом на данный момент уровне правовой культуры.

Отметим, что активизация проводимых мер, направленных на укрепление «вертикали власти», не сделала систему исполнительной власти эффективнее. Об этом говорят постоянные «системные сбои» в управлении, отражающиеся в большом отставании реализуемых «национальных программ» (например, национальные проекты «Доступная среда», «Развитие АПК» и др.), перманентными проблемами с дольщиками в сфере ЖКХ, криминогенности в сфере управления государственным имуществом и т.д.

Несмотря на мысль, что для «вертикали власти» необходима на федеральном уровне жесткая централизация, однако данную беспредельность следует уравновесить на современном этапе противоположной устремленностью — децентрализацией, т.е. передачей части объема властных управленческих полномочий иным структурам, которые должны быть наделены правом для принятия необходимых управленческих решений на различных уровнях управления — федеральном, региональном, местном, чтобы эффективно осуществлять регулирование в различных сферах жизнедеятельности³.

В современной системе управления важнейшими процессами выступают два процесса — централизация и децентрализация, представляющие собой необходимые в различных сферах государственной и общественной жизни сочетания элементов.

При этом централизацию характеризуют определенные параметры: властные полномочия должны быть сконцентрированы в едином центре управления; деятельность власти на всех уровнях должна быть централизована; поддержание иерархичности связей; наличие специфической структуры. В качестве примера можно привести использование как метода управления введение особых административно-правовых режимов управления в определенных ситуациях⁴.

Что касается признаков децентрализации, то к ним, по мнению Ж. А. Шишовой, относятся максимальная приближенность к объектам; самостоятельность в принятии решений; наличие ресурсов; общественное участие и контроль; саморегулирование; соответствующая институциональная организация⁵, включая еще ряд элементов, которые образуются и реализуются в процессе функционирования системы власти. Нами разделяется позиция профессора Махиной С. Н., что децентрализацию государственного управления следует рассматривать не столько как принцип управленческого воздействия, но и как способ (метод) управления и как вид управленческого режима, форма организации публичной власти и публичного управления, выступающих в единстве со многими иными элементами того же ряда⁶.

Симбиоз централизации и децентрализации системы органов исполнительной власти является гарантией сохранения и укрепления целостности нашей страны, служит упрочению ее государственности и основой противостояния попыткам раздела России, проявлениям сепаратизма и межнациональным противоречиям и конфликтам.

Определение оптимального соотношения централизации и децентрализации представляется достаточно затруднительным из-за различий в сферах деятельности. Для децентрализации федеральных органов власти характерны аналогичные с централизованной системой принципы управления. Так, в военных и военизированных организациях государства существует строгая иерархическая подчиненность, где нижестоящие органы обязаны подчиняться вышестоящему, направляющему и контролирующему деятельность нижестоящих, для которых такие решения обязательны. Такую централизацию характеризует наличие ведомственного контроля, например, в деятельности органов внутренних дел. «Важнейшее значение для эффективной

организации деятельности органов внутренних дел имеет понимание и обоснованное применение принципа сочетания централизации и децентрализации управления.

Учитывая специфику осуществляемой деятельности, взаимоотношения вышестоящих и нижестоящих структурных подразделений строятся на основе принципа сочетания централизации и децентрализации, т.е. на соотношении руководящей роли центра с инициативой нижестоящих органов, несущих ответственность за те вопросы из их компетенции, которые решаются на соответствующей территории»⁷.

Примером такой вертикали также может служить централизация и децентрализация отношений, которые складываются при введении различных административно-правовых режимов экстраординарного характера, которые обязывают государство, например, в сфере финансовой, кредитной и денежной политики, обеспечивать устойчивость своей денежной единицы, более высокую степень централизации, чем, скажем, в социально-культурной сфере или экологической сфере. Учитывая исключительную важность поиска наиболее целесообразных форм сочетания централизации и децентрализации, Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁸ (далее — ТОРы). Исходя из важности регламентируемых отношений, следует более подробно остановиться на вопросах, затронутых в этом Законе. ТОРы по формальному статусу представляет собой территорию «опережающего социально-экономического развития — часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения» (п. 3 ст. 2 Закона).

ТОР может создаваться на 70 лет, с возможностью продления (ст. 1 Закона), а в отношении особых экономических зон на 49 лет⁹ и зон территориального развития — 12 лет¹⁰. Заявка на создание ТОРа может подаваться руководством любого субъекта РФ, однако перечень регионов, где могут быть созданы ЗТР, формируется Правительством РФ.

Проект данного Закона вызвал негативную реакцию по ряду положений, которые впоследствии были из закона изъяты и не утверждены голосованием (например, ст. 28: Особенности принудительного отчуждения земельных участков (изъятия земельных участков) и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для государственных нужд), но в дальнейшем данные положения вернулись в Федеральный закон путем внесения изменений¹¹.

В последнее время общественности был представлен для обсуждения Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», согласно которому Россию предлагается в целях оптимизации ее пространственного развития разделить на 14 макрорегионов.

Согласно проекту каждый субъект РФ отнесен к одному из следующих макрорегионов: Центральному, Центрально-Черноземному, Северо-Западному, Северному, Южному, Северо-Кавказскому, Волго-Камскому, Волго-Уральскому, Уральскому, Западно-Сибирскому, Южно-Сибирскому, Енисейскому, Байкальскому и Дальневосточному.

Проектом предусмотрена следующая классификация российских территорий: крупнейшие и крупные городские агломерации; города с численностью населения 100 000–500 000 человек; малые и средние города, сельские территории за пределами крупнейших и крупных городских агломераций; минерально-сырьевые центры; геостратегические территории.

Предусматривается, что текущими центрами экономического роста РФ — «ядрами» крупнейших городских агломераций являются города: Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Казань, Самара-Тольятти, Воронеж, Ростов-на-Дону, Пермь, Уфа, Екатеринбург, Челябинск, Новосибирск, Омск и Красноярск. Также в число крупных городских агломераций входят города: Тула — Новомосковск, Саратов, Астрахань, Краснодар, Махачкала и Иркутск.

Приоритетный сценарий пространственного развития, предусмотренный проектом, предполагает создание условий для увеличения количества и расширения географии центров экономического роста. Перспективными крупными центрами экономического роста РФ, согласно проекту, являются: Ярославль, Рязань, Липецк, Пенза, Чебоксары — Новочебоксарск, Набережные Челны, Киров, Ижевск, Ульяновск, Волгоград, Ставрополь-Михайловск, Пятигорск — Кисловодск — Ессентуки — Минеральные Воды — Железноводск — Лермонтов, Оренбург, Тюмень, Барнаул, Томск, Кемерово, Новокузнецк, Хабаровск и Владивосток.

К 2025 году планируется обеспечить условия для формирования 35–40 крупных центров экономического роста, а также новых центров экономического роста в субъектах РФ. При этом предполагается, что доля городского населения в РФ продолжит увеличиваться, но произойдет замедление темпов концентрации населения в пределах Московской и Санкт-Петербургской городских агломераций.

Кроме того, утверждён перечень геостратегических территорий РФ: Калининградская, Псковская и Мурманская области, Карелия, Крым, Севастополь, Северный Кавказ, Республика Алтай, Бурятия, Тыва, Забайкальский край, а также субъекты РФ и их части, входящие в Арктическую зону и Дальний Восток. В указанных субъектах РФ предусмотрено развитие отраслей социальной сферы темпами выше среднероссийских показателей.

Положения стратегии касаются также повышения качества и комфортности городской среды, в том числе за счет:

- формирования единой градостроительной политики развития крупнейших и крупных городских агломераций;
- содействия повышению доступности комфортного жилья, в том числе за счет развития рынка арендного жилья, реализации программ социального найма;
- инфраструктурной поддержки реализации проектов реновации существующих городских жилых районов, комплексного развития городских и пригородных территорий.

Учитывая курс на стратегическое планирование, которое взяло Правительство РФ в современных условиях, следует, на наш взгляд, организовать широкое обсуждение предложенных и уже существующих новаций, что будет служить укреплению вертикали государственной власти и развитию муниципального управления.

⁷ Волочич В. Ф. Федерализм как принцип государственного строительства // Актуальные вопросы государства и права в современный период: сб. статей. Томск, 1994. С. 5.

⁸ См.: Кноринг В. И. Основы государственного и муниципального управления: учебник. М., 2004. С. 152–163.

³ См.: Махина С. Н. Концепция децентрализации государственного администрирования // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 10–13.

⁴ См., например: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3648; Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146 и др.

⁵ См.: Шишова Ж. А. Централизация: каковы пределы? // Законодательство и экономика. 2007. № 1. С. 12–13.

⁶ См.: Махина С. Н. Концепция децентрализации государственного администрирования // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 10–13.

⁷ Хадисов Г. Х. Распределение компетенции органов внутренних дел в правоохранительной сфере на различных уровнях управления (теоретические и организационно-правовые аспекты): автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 3.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. I, ст. 26; 2018. № 32, ч. II, ст. 5134.

⁹ См.: п. 6 ст. 6 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. I, ст. 26; 2018. № 32, ч. II, ст. 5134.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ч. 5, ст. 7070; 2013. № 52, ч. I, ст. 6972.

¹¹ См.: п. 1, ст. 9 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. I, ст. 72; 2016. № 27, ч. I, ст. 4183.

П. П. Сергун

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

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Современный мир охвачен новыми явлениями: социальные сети, цифровая экономика, виртуальная собственность, игровые виртуальные среды, обработка большого массива данных, роботизация, искусственный интеллект и т.д. Развитие новых явлений происходит так быстро, что законодательство не успевает регулировать эти процессы. Особенность перечисленных явлений заключается в том, что они выходят за рамки государственных территорий и национального законодательства. Это очевидно просматривается в нормативных актах, принятых в последние годы. В частности, в целях реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»¹, Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 28 июля 2017 года № 1632-р утвердило программу «Цифровая экономика Российской Федерации»² (далее — Программа). Основными сквозными цифровыми технологиями, которые входят в Программу, представляются:

большие данные; нейротехнологии и искусственный интеллект; системы распределенного реестра; квантовые технологии; новые производственные технологии; промышленный интернет; компоненты робототехники и сенсорики; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной и дополненной реальностей. В Программе оговаривается, что к этим технологиям могут добавляться и другие по мере появления и развития новых. Анализ документов позволяет сделать вывод, что реализация цифровых технологий и их правовое регулирование, на наш взгляд, первоначально будет идти по пути внесения изменений в действующие нормативные правовые акты и принятия новых правовых актов. Однако с ускоренным развитием цифровых технологий, наметится серьезное отставание национального правового регулирования. Тенденция в отставании российского законодательства уже прослеживается. Это, на наш взгляд, является основной причиной тормоза в формировании новой российской правовой базы, регулирующей современные цифровые явления.

Уже сегодня очевидно, что каждая мировая правовая система, обладающая устойчивыми институтами, ищет ответа на вопрос — как развиваться дальше? Такое положение затрагивает и российскую правовую систему. «Курс на ускорение социально-экономического развития требует от законодателя более оперативного регулирования современных общественных отношений, что, в свою очередь, сказывается на качестве системы законодательства, а в итоге — и системы права. Зачастую этот процесс сопровождается негативными последствиями: хаотичностью и бессистемностью в принятии нормативных правовых актов по отдельным отраслям; их несовершенством, недостатками юридико-технического характера, в числе которых — отсутствие четко прописанных правовых механизмов реализации их норм; наличием коллизий между предписаниями разноуровневых актов, между общими и специальными законами; пробельностью правового регулирования; дублированием правового материала; несоответствием избранной формы нормативно-правового акта его содержанию и т.д.»³.

Употребление в Программе термина «сквозные цифровые технологии» свидетельствует о том, что необходимо под другим углом зрения посмотреть на состояние российской правовой системы. Следует заметить, что на данный момент в российском праве новые отношения, связанные с цифровыми технологиями, почти никак не регулируются, либо новые законы находятся на стадии разработки. Инициаторами в разработке правовых документов, являются, как правило, не высшие учебные заведения и научные учреждения, а другие организации. Это показатель того, что в вузах и научных учреждениях ещё не прониклись этими проблемами. На наш взгляд, в учебных и научных организациях должны быть созданы кафедры, научные центры, иные подразделения, которые вплотную должны заниматься вопросами правового обеспечения цифровых технологий. При создании таких подразделений важно учитывать тот фактор, что они должны аккумулировать различные науки и законодательство. Именно в этом будет их универсальность.

Конечно, регламентируя правовые вопросы цифровых технологий внутри страны, нельзя не учитывать правовой опыт других стран. Но здесь стоит вопрос о взаимодействии правовых систем. Конституция Российской Федерации в части 4 статьи 15 говорит о том, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные

правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора⁴.

Таким образом, российская правовая система в своей структуре имеет и пласт международного права и законодательства. Практика развития международного права показывает, что там, где страны объединяются в союзы и другие коллективные объединения, вырабатываются общие нормы права для этих стран и они обязательны к исполнению всеми членами. Это четко прослеживается на примере Европейского Союза: происходит унификация норм права для всех участников. Однако при развитии цифровых технологий этого процесса уже будет недостаточно. Более того в современном мире возрастает роль международных корпораций и других организаций, которые охватывают большинство стран мира. И здесь уже появляется другой массив правовых норм.

Можно предположить, что интеграция правовых систем будет идти по пути выработки общих принципов, регламентов, соглашений. И здесь уже будут учитываться интересы не только государств, но и интересы частного капитала или интересы смешанного капитала. Всё это приведёт к единообразию применения правовых норм, в результате чего влияние одной правовой системы на другую будет постепенно стираться. Стоит заметить, что данный процесс может ускориться из-за быстрого развития цифровых технологий. В связи с тем, что развитие цифровых технологий происходит, как правило, интенсивнее в странах с устойчивой рыночной экономикой, то, на наш взгляд, роль судебного прецедента и обычая начнёт возрастать. Российская правовая система судебный прецедент во внимание не принимает, ибо она строится на иных источниках права. В то же время существует мнение, что и российскому праву и законодательству судебный прецедент присущ.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отмечает: «В российской юриспруденции существует взгляд на решения Конституционного Суда как на решения прецедентного характера. Действительно, некоторые существенные свойства решений Конституционного Суда, содержащих правовые позиции, сближают их с прецедентами. Так, его решения распространяются не только на конкретный случай, но и на все аналогичные случаи и имеют официальный характер, делающий их реализацию обязательной на всей территории страны. Поскольку можно говорить о самостоятельной правотворческой функции Конституционного Суда следует признать, что его решения приобретают прецедентный характер и становятся источниками права»⁵. Аналогичные функции, на наш взгляд, выполняют и постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по обобщению судебной практики.

С вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию всё чаще начал себя проявлять обычай. В части 1 статьи 5 Гражданского кодекса Российской Федерации говорится, что обычаем признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности, не предусмотренное законодательством правило поведения, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе⁶. Поэтому обычай, как источник гражданского права, вполне вписался в российскую правовую систему.

Цифровые технологии позволяют по-иному посмотреть на различные правовые системы, их развитие и сближение. Не вдаваясь в глубокую аргументацию, можно подчеркнуть, что правовые системы будут сближаться и вырабатывать общие условия правового регулирования и саморегулирования. В связи с тем, что судебный прецедент обладает большей мобильностью в принятии решений и распространённостью в

международном праве и законодательстве, его роль будет возрастать. Основное значение в развитии цифровых технологий будет принадлежать первоначально государствам. Однако со временем будет возрастать роль международных корпораций и организаций, которые будут опираться на нормы международного права, международные договоры, соглашения, административные регламенты, судебный прецедент и обычаи.

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

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 32, ст. 5138.

³ Шминке А. Д. Система права и система законодательства России: вопросы методологии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 3.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесённых законами РФ с поправками к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁵ См.: Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 116–117.

⁶ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая: текст с изменениями и дополнениями на 20 февраля 2015 года. М., 2015. С. 6.

А. Ю. Соколов

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

Н. В. Богатырева

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

ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗМОВ, ПОЛУЧЕННЫХ С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕТОДОВ ГЕНОМНОГО РЕДАКТИРОВАНИЯ*

Деятельность, связанная с производством и хозяйственным использованием генетически модифицированных организмов (ГМО) и продукции, полученной с их применением, рассматривается государством в качестве рискованной, требующей применения особых мер по оценке рисков и управлению ими.

Данные риски обусловлены намеренным внесением изменений в геном организма, которые могут привести к непредсказуемым или нежелательным последствиям для человека, употребляющего в пищу продукцию, полученную с применением ГМО, и окружающей среды, в которую попадают такие организмы. В связи с этим в отношении указанных объектов формируются специальные регуляторные механизмы, в основу которых положено правило о том, что ГМО и продукция, полученная с их применением, допускаются к использованию только после того, как будет проведена оценка их пищевой и экологической безопасности.

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

В России проведение такой оценки обязательно: ГМО, предназначенные для использования в промышленности, и продукция, полученная с их применением, должны пройти государственную регистрацию¹. При этом выращивание генетически модифицированных растений и животных в хозяйственных целях запрещено. Данные правила не распространяются только на использование ГМО в научно-исследовательских целях и для проведения экспертиз.

В то же время остается нерешенным и неурегулированным вопрос о том, подлежат ли государственной регистрации и подпадают ли под запрет выращивания на территории РФ в хозяйственных целях организмы, полученные с применением новейших методов редактирования генома.

Для их получения используются технологии, отличные от тех, которые традиционно применяются в генной инженерии. Наиболее известной является технология CRISPR/Cas9². Организмы, получаемые с применением технологий геномного редактирования, практически не отличаются от аналогичных, существующих в природе или полученных с помощью методов традиционной селекции. Они не содержат трансгенов — генов, взятых из других организмов. Определить, что при их использовании применялись специфические методы, на практике затруднительно. Однако следует отметить, что подобные технологии связаны с вмешательством со стороны человека в работу клетки, в связи с чем могут возникнуть непредусмотренные неблагоприятные последствия. Поэтому исключать их полностью из сферы регулирования, возможно, преждевременно.

В настоящее время определенности по правовому регулированию организмов, полученных с применением новейших технологий редактирования генома, нет ни на мировом, ни национальном уровне. В различных юрисдикциях этот вопрос разрешается по-разному:

1) в США регулятор исходит из того, что сельскохозяйственные продукты, полученные с применением подобных технологий, фактически неотличимы от продуктов, полученных традиционными методами селекции, следовательно, не требуют особого регулирования³;

2) на территории Европейского Союза, наоборот, действует правило, согласно которому на такие сорта растений и виды животных должны распространяться те же ограничения Европейского Союза на выращивание и продажу, что и на ГМО. Такое решение Европейский Суд вынес в июле 2018 г., до этого правовой статус подобных продуктов не был определен⁴.

Подобные различия могут быть обусловлены тем, что США, в отличие от стран Европейского Союза, не ратифицировала Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии от 29 января 2000 г.⁵ Согласно терминологии данного международного документа к методам «современной биотехнологии», с помощью которых могут быть получены ГМО, можно отнести и технологии редактирования генома. Однако сфера его использования ограничена: он применяется к трансграничному перемещению, транзиту, обработке и использованию ГМО (в терминологии документа — живых измененных организмов).

Российская Федерация, как и США, не ратифицировала Картахенский протокол и при установлении собственного правового регулирования в отношении организмов, полученных с применением методов геномного редактирования, отличных от традиционных, вправе руководствоваться иными критериями.

Выработка таких критериев является важной политической и правовой задачей. От ее решения зависит, насколько перспективными в коммерческом плане будут исследования, связанные с геномным редактированием растений и животных, каковы возможности практического применения их результатов, финансовые и организационные затраты по внедрению новой получаемой продукции в производство. Исследователи заранее должны знать, какие процедуры оценки риска и подтверждения безопасности будут применяться к разрабатываемой ими продукции, подлежит ли она государственной регистрации и по какому основанию.

Как отмечает Н. В. Тышко, «если запрет выращивания ГМО и запрет использования генетически модифицированного семенного материала на территории РФ не затронут продукцию, получаемую с помощью CRISPR/Cas9 системы, это направление науки ожидает бурный рост, сопровождающийся внедрением новых методов в практику селекционной работы и созданием новых хозяйственно-ценных и высокопродуктивных сортов растений, а также пород животных и штаммов микроорганизмов»⁶.

В настоящее время правовая определенность присутствует только в отношении опытных посевов сельскохозяйственных культур, которые выведены с применением методов геномного редактирования. Законодательство разрешает их проведение, хотя и не устанавливает правила безопасности, которые должны применяться. Их дальнейшая правовая судьба и возможность коммерческого выращивания на территории РФ зависит от того, рассматривает ли их российское законодательство в качестве ГМО.

Буквальное толкование определения, закрепленного в Федеральном законе от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»⁷, показывает, что к ГМО не относятся организмы, не отличающиеся от природных организмов, хотя и полученные с применением методов генной инженерии. Однако орган, уполномоченный давать такую оценку, и ее порядок законом не определены. Для правоприменительной практики данные вопросы проблематичны.

В связи с этим определение ГМО и методов, с помощью которых они могут быть получены, которое закреплено в Федеральном законе «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», необходимо пересмотреть в русле современного уровня развития науки. Целесообразно дополнить имеющиеся в статье 2 определения оговоркой о том, что не рассматриваются в качестве ГМО организмы, получаемые с применением методов геномного редактирования.

Данный Закон является базовым для области генно-инженерной деятельности, поэтому закрепленное в нем определение ГМО будет применяться при определении совокупности объектов, подлежащих государственной регистрации в Российской Федерации, а также запрещенных к выращиванию на ее территории по причине отнесения к ГМО, и продукции, полученной с их применением.

Таким образом, внесение уточняющей поправки в Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» позволит преодолеть правовую неопределенность, существующую в отношении организмов, полученных с применением методов геномного редактирования, и положительно скажется на экономическом и научно-технологическом развитии Российской Федерации.

В то же время нельзя полностью исключить оценку безопасности подобной продукции. Она должна осуществляться на основании сравнения с традиционными аналогами, равно как и оценка безопасности любой новой продукции, полученной с применением методов современной биотехнологии.

Представляется обоснованным подход исследователей, отмечающих, что опасными для здоровья человека и окружающей среды могут быть и организмы, полученные в результате традиционной селекции, поэтому оценка должна проводиться в отношении конечного продукта, учитывая его индивидуальные характеристики, независимо от способа получения⁸.

В связи с этим целесообразно разработать в России систему оценки безопасности продукции, основанную на критерии новизны продукта, независимо от метода его получения.

¹ Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2013 г. № 839 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, включая указанную продукцию, ввозимую на территорию Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 39, ст. 4991; 2017. № 10, ст. 41.

² Ledford H. CRISPR, the disruptor // Nature. 2015. № 522. P. 20–24.

³ Secretary Perdue Issues USDA Statement on Plant Breeding Innovation // U. S. Department of Agriculture. URL: <https://www.usda.gov/media/press-releases/2018/03/28/secretary-perdue-issues-usda-statement-plant-breeding-innovation> (дата обращения: 01.09.2018).

⁴ См.: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 July 2018. Case C-528/16 // ECLI:EU:C:2018:158.

⁵ URL: <http://bch.cbd.int/protocol/text/> (дата обращения: 01.09.2018).

⁶ Тышко Н. В. Контроль за генно-инженерно-модифицированными организмами растительного происхождения в пищевой продукции: научное обоснование и методическое обеспечение // Вопросы питания. 2017. № 5. С. 31.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3348; 2016. № 27, ч. II, ст. 4291.

⁸ Tagliabue J. Product, not process! Explaining a basic concept in agricultural biotechnologies and food safety // Life Sciences, Society and Policy. 2017. № 13:3.

А. Ю. Соколов

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

И. Н. Дехтярь

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

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА*

Одним из наиболее действенных методов борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства является побуждение хозяйствующих субъектов к сотрудничеству в их рассмотрении. В связи с этим Стратегия развития конкуренции и антимонопольного

* Публикация подготовлена в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России, проект № 29.8125.2017/8.9 «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».

регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 годов¹ предусматривает необходимость создания благоприятных условий для реализации программы освобождения от ответственности за содействие антимонопольным органам в расследовании.

Институт освобождения от ответственности за нарушение антимонопольного законодательства успешно зарекомендовал себя в зарубежной практике. Аналогичная программа «leniency programme» в ЕС применяется к участникам ограничивающих конкуренцию соглашений². В Германии более половины всех дел о картелях возбуждаются на основе анализа информации, поступающей от лиц, ходатайствующих о снижении наказания³. В США существует правило, согласно которому признание вины членом картеля является прямым доказательством факта наличия противозаконного соглашения и в соответствии с принципом «plea bargain», признание себя виновным допускается в обмен на смягчение наказания. Как отмечает А. А. Оводов, «выгода с точки зрения интересов нарушителя очевидна: перспектива результатов рассмотрения дела становится более ясной, а наказание — более мягким по сравнению с тем, которое ему могло быть назначено в общем порядке. Поскольку соглашение о признании вины экономит время и ресурсы государства, отпадает необходимость полностью рассматривать дело»⁴.

В Российской Федерации нормы об освобождении от ответственности за нарушение антимонопольного законодательства закреплены в примечании к статье 14.32 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ)⁵. Указанная статья предусматривает возможность применения института освобождения от ответственности к участникам картельных соглашений, а также согласованных действий. Участник незаконного соглашения освобождается от административной ответственности в случае подачи в антимонопольный орган заявления, содержащего сведения о совершенном правонарушении при условии отказа от дальнейшего участия в соглашении или отказа от осуществления согласованных действий.

Однако эффективной реализации программы освобождения от ответственности за нарушение антимонопольного законодательства препятствует наличие ряда законодательных пробелов.

Одним из пробелов является несогласованность норм КоАП РФ и положений Федерального закона от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁶ (далее — Закон о защите конкуренции). В настоящее время ФАС России разработан Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»»⁷, направленный на урегулирование процедуры освобождения от ответственности на этапе разрешения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Вместе с тем в данном нормативном акте важнейшим проблемам рассматриваемой процедуры не уделяется достаточного внимания.

Так, решение комиссии антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства служит основанием для возбуждения дела об административном правонарушении. Пункт 10.3 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства»⁸ устанавливает момент обращения участника соглашения с заявлением об освобождении от ответственности. Обращение должно осуществляться до момента оглашения решения комиссии антимонопольного органа об установлении факта нарушения. Таким образом, заявление об освобождении от ответственности может быть представлено как на стадии

возбуждения, так и на стадии рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, учитывая специфику разрешения дела о нарушении антимонопольного законодательства, вряд ли можно признать равнозначными условия освобождения от ответственности на различных этапах производства. С момента получения заявителем приказа о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства невозможно вести речь о добровольности подачи заявления. Однако законодатель в целях побуждения участников ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий к прекращению соответствующей противозаконной деятельности, устанавливает, что на момент обращения лица с заявлением антимонопольный орган не должен располагать сведениями и документами о совершенном административном правонарушении, а не о нарушении антимонопольного законодательства.

Следует отметить, что ценность предоставленной заявителем информации существенно различается в период, когда антимонопольный орган не имеет информации о нарушении, и во время рассмотрения дела, когда антимонопольный орган обладает возможностью самостоятельного раскрытия ограничивающего конкуренцию соглашения. В связи с этим представляется обоснованным установление различных пределов административного штрафа в зависимости от момента обращения с заявлением. Примером может служить зарубежное правовое регулирование данной ситуации.

Так, в США, если расследование картеля начато, полное освобождение заявителя от ответственности представляется возможным, однако не является обязательным. В Европейском Союзе, если расследование уже начато, то максимальное снижение размера штрафа для заявителя составляет 50%. Однако критерием для установления размера штрафа служит представление доказательств, имеющих «значительную добавочную ценность». Значительность доказательств зависит от их полезности для Комиссии при доказывании нарушения антимонопольного законодательства. При этом письменные доказательства, полученные в период, когда имел место факт нарушения, обладают большей ценностью, чем созданные впоследствии; прямые доказательства — большую ценность, чем косвенные⁹.

Важная проблема заключается в невозможности продолжения участия заявителя в ограничивающем конкуренцию соглашении или осуществлении согласованных действий по согласованию с антимонопольным органом с целью получения дополнительной информации. Освобождение от ответственности предполагает полное прекращение участия в соглашении или осуществлении согласованных действий. Российское антимонопольное законодательство не содержит механизмов, аналогичных зарубежным, предусматривающим более гибкий подход при необходимости обеспечения сбора доказательственной базы для объективного разрешения дела. Так, в праве ЕС хозяйствующий субъект может получить соответствующее разрешение антимонопольного ведомства, при этом подлежит оценке соотношение значимости полученной информации и вреда общественным отношениям от продолжения совершения нарушения¹⁰.

Перечень оснований для освобождения от ответственности не только не предусматривает выявления нарушений прав и законных интересов иных лиц вследствие реализации данного правового института, но и не устанавливает обязательного возмещения заявителем ущерба, причиненного в результате совершения нарушения антимонопольного законодательства. В юридической литературе высказывается позиция, что «в случае освобождения лица, вступившего в ограничивающее конкуренцию

соглашение, от административной ответственности отсутствуют препятствия для выдачи на основании решения комиссии антимонопольного органа предписания о перечислении незаконно полученного дохода в бюджет, поскольку указанная мера принуждения имеет исключительно праввосстановительный характер»¹¹.

Однако восстановительный характер указанного предписания вызывает сомнения, поскольку его содержание не подразумевает возмещения ущерба лицам, пострадавшим от нарушения антимонопольного законодательства. Кроме того, предписание выдается лишь после установления факта нарушения, когда участник соглашения утрачивает возможность обращения с заявлением об освобождении от ответственности. Следует также отметить, что в отличие от статьи 14.32 КоАП РФ, статья 178 Уголовного кодекса Российской Федерации¹², устанавливающая уголовную ответственность за ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), предусматривает освобождение от ответственности лишь в случае полного возмещения ущерба.

Таким образом, полное освобождение от административной ответственности участника ограничивающего конкуренцию соглашения должно признаваться обоснованным лишь при возмещении им ущерба от нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем статья 14.32 КоАП РФ подлежит дополнению соответствующим основанием. При этом возникает вопрос о размере возмещения ущерба участником соглашения. Положительным примером решения данного вопроса может служить часть 5 статьи 11 Директивы 2014/104/EU Европейского Парламента и Совета Европы¹³, согласно которой ответственность участников программы смягчения наказания ограничивается обязанностью возмещения убытков, причиненных их непосредственным и косвенным контрагентам.

Закон также не предусматривает ограничений по освобождению от ответственности в случае неоднократного участия лица в организации картельных соглашений. Подобная ситуация находит отражение в решении ФАС России в отношении ООО «ЕКА-Процессинг»¹⁴. По заявлению заместителя руководителя ФАС России М.А. Овчинникова, «...при применении программы освобождения от ответственности кроме обязательных условий, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, антимонопольный орган будет также принимать во внимание повторность правонарушений»¹⁵. Поскольку повторное совершение нарушения антимонопольного законодательства и обращение с заявлением об освобождении от ответственности свидетельствует о злоупотреблении правом, примечание к статье 14.32 КоАП РФ и статья 44.1 Закона о защите конкуренции должны быть дополнены запретом на участие в программе освобождения от ответственности хозяйствующих субъектов в случае рецидива нарушения.

С вопросом злоупотребления правами тесно связана возможность лица обратиться с заявлением об освобождении от ответственности в целях причинения вреда иным участникам соглашения. Программа освобождения от ответственности может быть использована в качестве инструмента конкурентной борьбы и может применяться недобросовестными хозяйствующими субъектами в целях ухудшения положения конкурентов, поскольку в случае удовлетворения заявления хозяйствующий субъект освобождается от штрафных санкций, в то время как иные участники соглашения подвергаются административному штрафу. Необходимо отметить, что согласно части 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство

основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁶, пункт 1 статьи 10 которого запрещает осуществление гражданских прав с намерением причинить вред другому лицу и иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Представляется целесообразным закрепить в законодательстве положения о том, что лицо, подлежащее освобождению от административной ответственности, обязано возместить убытки другим лицам, если будет установлено, что его действия связаны с намерением причинить вред.

Имеются и иные проблемные вопросы, требующие своего разрешения. В частности, вопрос о размере административного штрафа, риск наложения которого достаточен для побуждения нарушителей антимонопольного законодательства использовать возможности программы освобождения от ответственности. В юридической литературе справедливо отмечается, что в странах ЕС программа освобождения от ответственности является действенной вследствие наличия высоких штрафов, а также высокой вероятности их применения к нарушителям¹⁷. Распространена практика оборотных штрафов, которые могут достигать 10% суммарного годового оборота компании-нарушителя¹⁸. В Российской Федерации размер административных штрафов за заключение ограничивающих конкуренцию соглашений и осуществление согласованных действий значительно ниже, чем в ЕС, что не способствует эффективной реализации программы освобождения от ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Кроме того, следует отметить, что как действующий КоАП РФ, так и Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»» предусматривают реализацию программы освобождения от ответственности лишь для участников ограничивающего конкуренцию соглашения или согласованных действий. Однако представляется возможным распространение некоторых принципов программы освобождения от ответственности на хозяйствующих субъектов, совершивших иные нарушения антимонопольного законодательства. Так, размер штрафа за нарушение антимонопольного законодательства, по аналогии с американским институтом «plea bargain» может подлежать снижению при наличии добровольного заявления о совершенном нарушении, оказании активного содействия антимонопольному органу в разрешении дела, предоставлении необходимой информации.

Подводя итог, следует сделать вывод, что повышение значимости программы освобождения от административной ответственности для эффективного и своевременного разрешения дел о нарушениях антимонопольного законодательства требует внесения изменений в Закон о защите конкуренции и КоАП РФ в части оснований для подачи и удовлетворения заявления, а также порядка реализации программы освобождения от ответственности.

¹ См.: Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. Утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases // URL: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1208\(04\):EN:NOT](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1208(04):EN:NOT) (дата обращения: 18.09.2018).

³ См.: Leniency Programme // URL: https://www.bundeskartellamt.de/EN/Banancartels/Leniency_programme/leniencyprogramme_node.html (дата обращения: 18.09.2018).

⁴ Овощев А. А. Картель как форма монополистического объединения в законодательстве и судебной практике Европейского союза и США // Международное публичное и частное право. 2010. № 5. С. 32–35.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; 2018. № 32, ч. II, ст. 5119.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41, ч. I, ст. 5629; 2018. № 24, ст. 3402.

⁷ См.: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21.11.2017)

⁸ См.: Вестник ВАС РФ. 2008. № 8. С. 60–71.

⁹ См.: Клепицкий И. А. Опасные реформы: наказания и освобождение от ответственности за картели // Закон. 2018. № 4. С. 99.

¹⁰ См.: Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases // URL: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1208\(04\):EN:NOT](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1208(04):EN:NOT) (дата обращения: 18.09.2018).

¹¹ Жданов Н. М., Суменков С. С. Основания освобождения от административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 28.

¹² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2018. № 31, ст. 4818.

¹³ Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union Text with EEA // URL: relevance <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0104> (дата обращения: 18.09.2018).

¹⁴ См.: Решение Федеральной антимонопольной службы от 9 августа 2017 г. по делу № 30/54678/17 о нарушении антимонопольного законодательства // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Арбитражный суд поддержал ФАС в отношении картеля при закупке ГСМ в сфере гособорон-заказа // URL: <https://dfnc.ru/c106-technika/arbitrazhnyj-sud-podderzhala-fas-v-otnoshenii-kartelya-pri-zakupke-gsm-v-sfere-gosoboronzakaza/> (дата обращения: 18.09.2018).

¹⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2018. № 32, ч. II, ст. 5132.

¹⁷ См.: Юсупова Г. Программа освобождения от наказания за нарушения в антимонопольной политике: проблемы эмпирической оценки // Экономическая политика. 2013. № 6. С. 147.

¹⁸ См.: Court of Justice of the European Union. 22.11.2012. Case C-89/11 P // URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130251&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=612153> (дата обращения: 18.09.2018).

А. Н. Балашов

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

СТАНДАРТ ДОКАЗЫВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Одной из основных процессуальных обязанностей лиц, участвующих в деле в административном судопроизводстве, является обязанность по доказыванию.

Так, в статье 62 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ)¹ прямо указывается, что лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен законом.

Доказывание по административным делам, пишет М. А. Фокина, детерминированы публичным характером рассматриваемых споров. С одной стороны, данное обстоятельство не выводит доказывание по административным делам за рамки общих

начал доказывания в цивилистическом процессе, с другой — КАС РФ, ГПК РФ и АПК РФ по-разному распределяют бремя доказывания по гражданским и административным делам. В силу характера материально-правовых отношений, основанных на отношениях власти и подчинения в административном судопроизводстве, законодатель стремится создать процессуальные гарантии, обеспечивающие равенство спорящих сторон².

Поддерживая приведенную позицию, Е. А. Нахова отмечает, что структурно элементы доказывания по гражданским и административным делам совпадают (нормы доказательственного права и правоположения, процессуальные правоотношения определенного отраслевого типа, субъекты, их права и обязанности, методы доказывания и др.), однако, независимо от общности в направленности целей, схожести структуры механизма доказывания, морфологической одинаковости в названиях его элементов, содержание и функционирование каждого из элементов и механизма в целом в гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах имеют различия³.

В теории процессуального права имеются различные точки зрения относительно существования такой процессуальной обязанности, как доказывание.

Словосочетание «обязанность доказывания» является в известной степени условным. Как пишет С. А. Барашков, определенное место отведено таким обязанностям, которые одновременно выступают в качестве права. Таковой обязанностью-правом как раз и является обязанность по доказыванию⁴.

Данную точку зрения разделяет и М. К. Треушников, по мнению которого доказывание возможно представлять одновременно и как право, и как обязанность конкретных участников процесса, к которым, прежде всего, следует отнести стороны. Анализируя сущность данного явления, ученый приходит к выводу, что возможность представления доказательств, участия в их исследовании, предварительной оценке и составляет доказывание как право, то есть гарантированную совокупность процессуальных норм, реализуемую самими заинтересованными лицами лично согласно своим процессуальным интересам и выбору меры поведения. В отличие от права, обязанности доказывания присуща необходимость в совершении комплекса действий по доказыванию, выбор которых определяется не усмотрением субъекта доказывания, а обусловлен возможностью наступления неблагоприятных последствий, если обязанности по доказыванию не будут выполнены⁵.

Исполнение обязанности осуществляется посредством представления доказательств, принесения ходатайств об их истребовании, указания суду на них, посредством сообщения местонахождения доказательств, ознакомления с доказательствами, имеющимися в деле, участия в их исследовании.

По сути выполнение обязанности по доказыванию в процессе рассмотрения административного дела представляет собой активную деятельность сторон.

Как было отмечено В. Самолиным, при сохранении пассивных позиций сторонами у суда могут только возникнуть догадки о возможно имеющихся у них доказательствах, поэтому суд практически на каждом заседании напоминает сторонам о необходимости представления дополнительных доказательств, имеющихся у них. Иногда рассмотрение дела в таких случаях приходится откладывать, так как пассивность сторон в вопросах представления доказательств ведет к возможности вынесения неправосудных решений⁶.

Специфика административного судопроизводства позволяет говорить о возможности применения различных стандартов доказывания. Для правильного разрешения спора между сторонами суд должен установить фактические обстоятельства дела.

Общим правилом доказывания, применяемым в административном судопроизводстве, является правило *Ei incumbit probatio, quid dicit, non quinegat* (тяжесть доказательства лежит на том, кто утверждает), которое уходит корнями в римское право.

Наряду с общими правилами, КАС РФ устанавливает специальные правила доказыванию по достаточно широкому перечню дел, устанавливающие определенные доказательственные льготы для административного истца.

Следует согласиться с И. В. Решетниковой, что такой подход исходит из особенностей административных правоотношений, главное в которых — это отношения власти и подчинения, и их субъектный состав. Имеющаяся в административных отношениях сторона, которую составляют в основном граждане, не обладающие властными полномочиями, предопределяет и специфическое распределение обязанностей доказывания

Так, в части 2 статьи 62 КАС РФ закрепляется, что обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. По таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), но обязаны:

1) указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие);

2) подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

3) подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

Таким образом, законодатель закрепляет правила перераспределения бремени доказывания в пользу частного лица как более слабой стороны в административном споре. В соответствии с правилом благоприятствования защите в административном судопроизводстве частному лицу как более слабой стороне дается своего рода фора, т.е. заранее обусловленное преимущество, предоставляемое не по усмотрению суда, а процессуальным законом⁷.

Так же хотелось бы обратить внимание на последствия отклонения от стандарта доказывания в административном судопроизводстве.

Так, в нормах КАС РФ не содержится специальных санкций, посредством которых обеспечивалось бы выполнение обязанности по доказыванию сторонами, а также иными заинтересованными лицами. К разрешению вопроса относительно обязанности доказывания необходимо подходить, имея в виду последствия за действия, совершаемые сторонами в ходе производства по делу. Судом будет вынесено неблагоприятное для стороны судебное постановление в силу принципов диспозитивности и состязательности за неисполнение обязанности по доказыванию. На данную проблему необходимо

выходить с позиции процессуальных санкций. Как движущий стимул, побуждающий стороны к активной процессуальной деятельности по доказыванию, рассматривается интерес (материальный и процессуальный) по поводу получения благоприятного решения, включая и отсутствие последствий неблагоприятного характера.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

² См.: Фокина М. А. Доказывание в административном судопроизводстве: проблемы эффективности правового регулирования // Современное право. 2017. № 3. С. 77–79.

³ См.: Нахова Е. А. Доказательственное право в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве. СПб., 2017. С. 46.

⁴ См.: Барашков С. А. Диспозитивные обязанности в гражданском процессе // Правоведение. 1985. №2. С. 67–68.

⁵ См.: Треушников М. К. Судебные доказательства. М., 1999. С. 55.

⁶ См.: Самолин В. Длительные тяжбы возникают из-за пассивности сторон // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 48.

⁷ См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М., 2017. С. 414.

Н. В. Галицкая

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Александр III сказал: «Во всём мире у нас только два верных союзника — наша армия и флот. Все остальные при первой возможности сами ополчатся на нас»¹. И до его правления и после история России неоднократно доказывала правоту царских слов. Государству с самой большой территорией в мире, малонаселенной, но обладающей огромными природными и сырьевыми богатствами жизненно необходимо иметь обороноспособную армию и флот.

Политика современной России направлена на защиту своих интересов и противодействие военному доминированию Соединенных Штатов Америки, являющихся главным геополитическим противником России. В США проблема вооружения и военного превосходства всегда была приоритетной, а целью американского государства — желание закрепиться в статусе единственной мировой супердержавы за счет научного и технологического превосходства над остальным миром.

Пришедший к власти президент Трамп заявил о желании сократить финансовую и военную помощь странам НАТО². Так же президент США регулярно критикует НАТО за неэффективность и огромные затраты на содержание альянса. Однако затраты США на военные закупки и исследования постоянно растут и нет оснований рассчитывать на прекращение деятельности постоянно расширяющегося НАТО. Следовательно, у России не остается выбора, кроме как продолжать перевооружение армии и развитие оборонно-промышленного комплекса. Эти меры необходимы для обеспечения военной безопасности нашей страны.

Военная безопасность — это составная часть государственной безопасности, она достигается боеготовностью вооруженных сил и остальных органов государственной власти России. Под военной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой её применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять³.

Военной угрозой принято считать возможность возникновения военного конфликта. При обеспечении военной безопасности задействуется: разведка, контрразведка, пограничные войска, вооруженные силы России.

Вопросы обороны и военной безопасности раскрыты в нормативных правовых актах Российской Федерации, основополагающим из которых является Конституция РФ. В Основном Законе закреплено, что вопросы внешней политики, войны и мира; обороны и безопасности, оборонного производства, определения порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники относятся к ведению Российской Федерации (статья 71).

Военная доктрина Российской Федерации — это базовый документ в стратегическом планировании. Она представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации⁴. По сравнению с агрессивной доктриной США военная доктрина России нацелена на политическое решение конфликтов и оборону, в ней предусмотрено вовлечение армии в военный конфликт исключительно к качеству крайней меры.

Не менее значимым является Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об обороне»⁵, который раскрывает основы и организацию системы обороны Российской Федерации, полномочия федеральных органов государственной власти.

Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 5 октября 2015 г.) «О безопасности»⁶ определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, полномочия и функции федеральных органов государственной власти.

Главой государства приняты важнейшие нормативные акты — это указы «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» и «О военной доктрине Российской Федерации».

В Стратегии национальной безопасности выявлены проблемы наращивания гонки вооружений, указываются возрастающие угрозы от расширения альянса и приближения его к границам России, обращается внимание на увеличивающееся количество стран, обладающих ядерным оружием⁷.

Достижение стратегических целей национальной обороны возможно осуществить только путем развития системы обеспечения национальной безопасности, проведения перспективной военно-технической политики и развития военной инфраструктуры, а также за счет совершенствования системы управления военной организацией государства и реализации комплекса мер по повышению престижа военной службы⁸.

В сфере обеспечения военной безопасности осуществляют полномочия:

— Президент Российской Федерации обеспечивает национальную безопасность государства, является Верховным главнокомандующим, руководит Вооруженными силами и определяет военную политику страны;

— Федеральное Собрание рассматривает расходы на оборону и принимает решение об использовании Вооруженных сил за пределами государства;

— Государственная Дума принимает законы в области обороны;

— Правительство РФ занимается оснащением Вооруженных сил;

— Органы исполнительной власти России (Министерство обороны, Росгвардия, ФСБ, СВР и другие) подчиняются Президенту РФ и осуществляют возложенные на них функции по защите государства от военных угроз;

— вооруженные силы являются военной организацией и уполномочены отражать агрессию и защищать государство;

— органы исполнительной власти субъектов оказывают содействие органам военного управления.

Приоритетная задача России — это развитие оборонно-промышленного комплекса (ОПК). На нем держится военная мощь государства и безопасность населения.

Государственное управление ОПК имеет сложную, многоступенчатую систему, основанную на жесткой централизации с подчинением главе государства, Федеральное Собрание, Правительство, Министерство Обороны, ФСВТС, ФСТЭК, Минпромторг обладают широкими полномочиями в процессе организации и контроля за оборонно-промышленным комплексом (ОПК). Однако при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности стратегически важного оборонного комплекса основная роль принадлежит прокуратуре РФ.

По данным прокурорских проверок на предприятиях ОПК допускаются серьезные нарушения федерального законодательства, гособоронзаказ не исполняется в срок и зачастую привлекаемые к заказам предприятия работают без лицензии и не способны выполнить договорные обязательства⁹. Изложенное свидетельствует о необходимости усиления прокурорского контроля и координации деятельности правоохранительных органов с органами исполнительной власти. Основная работа органов прокуратуры должна быть направлена на повышение эффективности надзора за расходованием бюджетных средств в сфере ОПК, а также на усиление ответственности должностных лиц и организаций за срыв исполнения гособоронзаказа.

Государство выделяет значительные средства на развитие оборонно-промышленного комплекса, перевооружение армии и флота. Это требует принятия комплекса мер по противодействию их хищению и нецелевому расходованию, пресечению заключения договоров с фирмами — однодневками, завышением выполненных работ, использованию более дешевых материалов, чем предусмотрено нормативами.

Обеспечение военной безопасности — проблема комплексная и многогранная, которая тесно связана с политикой, демографией и экономикой государства. Ухудшение и замедление экономического роста ведет к ухудшению обороноспособности страны. Поэтому решение вопроса об обеспечении военной безопасности заключается в соблюдении баланса между потребностями государства в военной защите и экономическими возможностями по содержанию армии и ее техническому обеспечению.

¹ Великий князь Александр Михайлович. Книга воспоминаний. М., 2008. С. 42.

² См.: О новой военной политике Трампа // Аргументы недели. 2016. 24 нояб.

³ См.: Военная доктрина Российской Федерации, утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Российская газета. 2014. 30 дек.

⁴ См.: Военная доктрина Российской Федерации, утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. 2014. 30 дек.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2750; 2018. № 1, ч. 1, ст. 57.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2; 2015. № 41, ч. II, ст. 5639.

⁷ См.: п. 6 Указа Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

⁸ См.: п. 28 Указа Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

⁹ См.: Букман А. Э. Прокурорский надзор за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе / под ред. А. В. Паламарчука. М., 2015. С. 240.

М. Б. Добробаба

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

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДИСЦИПЛИНАРНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Дисциплинарная ответственность государственных служащих развивается динамично, но довольно бессистемно, что не позволяет в должной степени использовать потенциал данного вида юридической ответственности как важного средства поддержания служебной дисциплины в аппарате государственных органов, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, обеспечения прав и законных интересов государственных служащих.

Так, согласно статистическим данным только в системе государственной гражданской службы к дисциплинарной ответственности в 2017 году было привлечено 28656 федеральных государственных гражданских служащих и 7761 государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации¹.

В научной литературе справедливо отмечается, что одной из актуальных задач современного периода является «задача построения целостной административно-правовой модели регулирования служебных отношений в Российской Федерации»². Вместе с тем анализ действующего служебного законодательства позволяет сделать вывод, что существующая модель дисциплинарной ответственности государственных служащих находится под сильным влиянием трудового права с присущей ему диспозитивностью, что противоречит административно-правовой концепции построения служебного законодательства, предполагающей широкое применение метода императивного регулирования государственно-служебных отношений. Это, на наш взгляд, и обуславливает крайне низкий эффект от применения к государственным служащим мер дисциплинарной ответственности и не позволяет обеспечить должный уровень исполнительской дисциплины в государственном аппарате.

Следует признать, что достаточно автономная и отличная от действующей в трудовом праве система дисциплинарной ответственности сформирована лишь на военной службе. Что же касается государственной гражданской службы и федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, то,

к сожалению, полного перехода к административно-правовой модели регулирования дисциплинарной ответственности не произошло.

В отличие от других видов юридической ответственности, где санкция за совершённое правонарушение неотвратима, решение вопроса о неотвратимости наказания за совершение дисциплинарного проступка находится в ведении должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями. При этом, как показывают данные правоприменительной практики, предоставленное ему «право-обязанность» применить дисциплинарное взыскание часто остаётся нереализованным. Подобный подход законодателя не соответствует модели публичной дисциплинарной ответственности, поскольку не отвечает потребностям публичного управления. В связи с этим выявляется проблема административного усмотрения, активно обсуждаемая в последнее время в научной литературе³.

Приведение законодательства о дисциплинарной ответственности в соответствие с публично-правовыми целями этого института служебного права, необходимо осуществлять, направив усилия законодателя на создание целостной системы составов дисциплинарных проступков⁴. Представляется, что законодательно установленная классификация дисциплинарных проступков на грубые, значительные и незначительные позволит установить связь между отнесением дисциплинарных проступков к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения⁵.

В целях повышения эффективности деятельности государственных органов, уменьшения дискреционных полномочий представителя нанимателя в системе государственной гражданской службы, для формирования модели публичной дисциплинарной ответственности представляется необходимым расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции посредством создания системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий, которые должны стать участниками дисциплинарного производства, законодательно закрепить их полномочия, связанные с проведением служебной проверки и принятием решения о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности. При этом заключение о необходимости применения дисциплинарного взыскания должно иметь для представителя нанимателя обязательный характер, на усмотрение же следует оставить возможность выбора конкретного дисциплинарного взыскания из перечня, установленного законодателем: при совершении значительного проступка налагается выговор или предупреждение о неполном должностном соответствии.

Исследование отдельных стадий внесудебного дисциплинарного производства позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации имеет место явно недостаточная регламентация дисциплинарного производства, обуславливающая высокую степень административного усмотрения руководителя. В связи с этим существующий порядок дисциплинарного производства нуждается в уточнении и дальнейшей детальной регламентации.

Одной из стадий дисциплинарного производства является служебная проверка, осуществляемая по решению субъекта дисциплинарной юрисдикции. Порядок проведения служебной проверки регламентируется весьма широким кругом как законодательных, так и подзаконных нормативных актов, устанавливающих особенности её проведения в отдельных государственных органах⁶. Поскольку механизм реализации норм о дисциплинарной ответственности сопряжён с ограничением прав и свобод человека и гражданина, руководствуясь частью 3 статьи 55 Конституции РФ⁷,

регулирование вопроса проведения служебной проверки на уровне подзаконных актов нельзя признать обоснованным. Кроме того, служебная проверка должна стать обязательной стадией дисциплинарного производства применительно к любому виду государственной службы, за исключением случаев совершения государственным служащим незначительных дисциплинарных проступков. При этом требуется детальная регламентация правового статуса участников проведения служебной проверки, установление нормативных требований к правоприменительному акту, на основании которого проводится служебная проверка, а также требований к структурной и содержательной части заключения по результатам служебной проверки⁸.

В соответствии с действующим законодательством содержащееся в письменном заключении предложение о применении или неприменении к служащему дисциплинарного взыскания «ни к чему не обязывает представителя нанимателя, и он вправе (но не обязан) принять решение о применении дисциплинарного взыскания»⁹. Полагая, что в служебном законодательстве следует отразить подход, при котором заключение о необходимости применения дисциплинарного взыскания должно носить для руководителя обязательный характер, на его усмотрение же следует оставить возможность выбора конкретного дисциплинарного взыскания из перечня, установленного законодателем.

Служебное законодательство развивается бурными темпами. Вместе с тем любое реформирование — это целостный процесс, осуществить который «точечными» методами, не имея чётко проработанной и научно обоснованной концепции и ясного понимания цели публичной служебной деятельности, не представляется возможным. Модель публичной дисциплинарной ответственности требует учёта публичной правовой природы данного вида юридической ответственности государственных служащих, обуславливает необходимость систематизации действующего служебного законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения, и принятия комплексного нормативного акта, одним из разделов которого должно стать правовое регулирование отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

¹ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1242887320828 (дата обращения: от 08.09.2018).

² Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 4–5.

³ См. об этом подробнее: Добробаба М. Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. Краснодар. 2007. № 1. С. 15–18.

⁴ См.: Добробаба М. Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48–50.

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

⁶ См., например: Приказ Росимущества от 8 ноября 2010 г. № 315 (ред. от 11.04.2012) «О порядке проведения служебных проверок в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // БНА. 2011. № 5; Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 19.06.2017) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 14 июня; и др.

⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учётом поправок, внесённых 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 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁸ См.: Дობробаба М. Б. Проблемы внесудебного дисциплинарного производства в служебном праве // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 20–24.

⁹ См.: Пономарёва Т. Л. Дисциплинарное производство в таможенных органах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 20.

А. С. Ермакова

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

К ВОПРОСУ О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Применение дисциплинарной ответственности государственных служащих имеет особую значимость, так как наличие у них служебных функций предполагает и наличие полномочий властного характера, затрагивающих все значимые сферы жизни общества. Дисциплинарная ответственность в правовой науке рассматривается как одна из форм принуждения, применяемая уполномоченными органами к совершившим дисциплинарный проступок лицам, заключающаяся в применении дисциплинарных взысканий.

Основанием привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является нарушение служебной дисциплины. Понятие «дисциплинарный проступок» сформулировано в настоящее время не для всех видов служебной деятельности¹. Как отмечается в научной литературе, дисциплинарный проступок по своей сути заключается в нарушении требований, определенных задачами, целями деятельности органа и составляющих модель должного, правомерного поведения служащего.

Дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарных взысканий, система которых отличается многообразием. Самый обширный перечень дисциплинарных взысканий установлен на государственной военной службе. Что же касается государственной гражданской службы, то действующим законодательством установлены только четыре вида взысканий. Дисциплинарные взыскания выступают внешним проявлением, реакцией на совершенный дисциплинарный проступок. Вопрос о том, какое дисциплинарное взыскание применить или не применить к служащему, решается представителем нанимателя по собственному усмотрению, который обладает достаточно широкими дискреционными полномочиями.

В настоящее время высказывается много мнений о совершенствовании перечня дисциплинарных взысканий. С помощью дисциплинарных взысканий государство контролирует исполнение обязанностей государственными служащими. Законодательство Франции, к примеру, предусматривает для чиновников расширенный перечень взысканий: предупреждение, выговор, понижение в ранге, временное отстранение от должности, увольнение, принудительный выход на пенсию. Государственная гражданская служба романо-германских стран характеризуется детальной регламентацией деятельности служащих, иерархичной системой службы, наличием судов

административной юстиции в системе государственной службы, точной классификацией служащих.

По нашему мнению, существует необходимость в расширении перечня дисциплинарных взысканий за счет установления мер, связанных с лишением льгот, обусловленных пребыванием на государственной службе; возможно сокращение ежемесячного денежного поощрения служащих².

В настоящее время одной из особенностей дисциплинарной ответственности государственных служащих в настоящее время является отсутствие формализованного характера. То есть в действующем законодательстве отсутствует исчерпывающий перечень составов дисциплинарных проступков и взысканий по каждому из них, поскольку ситуации, когда представитель нанимателя вправе применить дисциплинарные санкции, разнообразны и не могут быть перечислены в нормативном акте³.

С 2011 года, в рамках развития антикоррупционного законодательства, был установлен порядок привлечения государственного гражданского служащего к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Дисциплинарные коррупционные проступки проявляются обычно в использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание. При привлечении служащего к дисциплинарной ответственности за совершение «коррупционного правонарушения» учитываются: характер совершенного деяния; обстоятельства, при которых оно было совершено; его тяжесть, соблюдение служащим других запретов и ограничений, требований об урегулировании конфликта интересов, а также предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей⁴.

Отсутствие четко регламентированного порядка привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности умаляет его права, прежде всего его право на объективную, полную оценку обстоятельств дисциплинарного дела. В данной связи необходимо, на наш взгляд, предусмотреть отдельную стадию дисциплинарного производства — служебную проверку, установить сроки и порядок ее проведения, правовой статус участников. Кроме того, возможно закрепление в служебном дисциплинарном законодательстве таких стадий производства, как возбуждение дела, служебное расследование, рассмотрение дисциплинарного дела, исполнение принятого решения, а также его обжалование. В текущем году планируется внести изменения в ряд федеральных законов, которые предусматривают упрощенный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности служащих в случае признания ими факта совершения проступка.

На наш взгляд, необходимо на законодательном уровне регламентировать особенности, виды дисциплинарных взысканий, порядок производства путем принятия Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих (или Дисциплинарного Кодекса). Кроме того, в перечень дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе возможно включение такого взыскания, как понижение в классном чине, разработав при этом порядок его применения. Такие взыскания, как замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии практически не отличаются между собой, тогда как понижение в классном чине гражданского служащего приведет к переводу на нижеоплачиваемую работу. Классный чин характеризует должность, вопросы оплаты труда.

Некоторые процедурные правила являются общими для дисциплинарного производства по всем видам государственной службы. Например, до применения

дисциплинарного взыскания от государственного служащего требуется письменное объяснение о причинах допущенного им правонарушения. Кроме того, на всех видах государственной службы обязательно проводится служебная проверка. В науке административного права высказываются противоположные позиции относительно обязательности ее проведения. По нашему мнению, служебная проверка должна быть проведена в каждом случае нарушения служебной дисциплины специальной комиссией по урегулированию служебных споров государственного органа. При этом должна быть полностью исключена возможность наступления конфликта интересов при ее проведении. То есть проведение служебных проверок должно стать обязательным условием привлечения к дисциплинарной ответственности служащих как на государственной гражданской службе, так и в правоохранительных органах.

Таким образом, дисциплинарная ответственность является быстро развивающимся видом юридической ответственности. Одним из основных направлений развития государственной гражданской службы в России является совершенствование управления кадровым составом государственной службы⁵, что в свою очередь предопределяет эффективность применения мер дисциплинарной ответственности.

Современное российское государство заинтересовано в повышении престижа государственной службы, а одной из мер, направленных на совершенствование государственного управления, является развитие института дисциплинарной ответственности государственной службы.

¹ См.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Служебное право РФ: учеб. пособие. М., 2011. С. 382.

² См.: Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений / под ред. А. Ю. Соколова. Саратов, 2018. С. 173.

³ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2017. С. 151.

⁴ См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М., 2015. С. 148.

⁵ Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 33, ст. 5165.

С. А. Казаков

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

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ МИЛИТАРИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ МЧС РОССИИ): ПОНЯТИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

С целью всестороннего исследования государственной службы в системе МЧС России (по аналогии возможно исследование государственной службы и в других системах, например в органах МВД России и т.д.). Необходимо с помощью

аксиоматического метода дедукции изучить научные и правовые категории, поставив перед собой ряд задач.

Во-первых, подробно рассмотреть родовое понятие «служба», в качестве разновидности общественно-полезной деятельности человека.

Во-вторых, выделить отличительные признаки и особенности государственной службы как правового института отрасли административного права.

В-третьих, поскольку государственная служба в соответствии с действующим Российским законодательством разделяется на три основные разновидности, постольку необходимо представить отличительные черты и характерные признаки по каждому из этих видов в отдельности, а также выделить особенности их правового регулирования.

В-четвертых, дать определение категории «система» и выявить, какими признаками она обладает.

В-пятых, представить краткую характеристику системы МЧС, то есть силы, средства и задачи, стоящие перед ней.

В-шестых, сделать выводы и предложения по совершенствованию рассматриваемой системы государственного управления в сфере осуществления служебной деятельности.

«Важность определения любого понятия заключается в том, что с помощью специфических признаков (черт), выраженных в определении, мы разграничиваем используемые понятия и правильно их применяем. Без этого невозможно вести обмен мнениями, научную дискуссию, читать специальную литературу по дисциплине».¹

Приступая к рассмотрению правового института государственной службы, особое внимание следует уделить определению сущности родового объекта изучаемого явления. Речь идет о таком виде социальной деятельности, как служба. Необходимо осмыслить понятие службы, а также предпринять попытку раскрыть её сущность. Только впоследствии, сформировав «идеальный образ», общее представление о «службе», можно приступить к изучению отдельной её части — государственной службы в системе МЧС России, которая, в свою очередь подразделяется на военную, внутреннюю и гражданскую. Корпоративная служба, о которой упоминает О. А. Лакаев, к сожалению, по действующему законодательству не входит в систему государственной службы².

Уместно отметить, что формирование полного представления «о части», в отсутствии общего понятия «о целом» — задача сложная и зачастую выводит исследователя на ложный путь. Поэтому приоритет в качестве инструмента исследования отдадим аксиоматическому методу дедукции, при котором истинность общих посылок, «общего», (в данном случае, понятия «службы») определяет истинность «частного» (например, истинность определения понятия «государственной службы» и т.д.). Иными словами, «если посылки дедукции истинны, то истинны и её следствия»³.

Ключ к определению понятия государственной службы, по-видимому, находится в содержании такого понятия, как «служебная деятельность». Наименования «государственная», «государственная гражданская», «государственная военная» и др. имеют дополнительное, определяющее значение.

Сложности при рассмотрении социально-правовых институтов государственной службы, а также родственной ей муниципальной службы возникают по причине отсутствия в науке трудового, административного и муниципального права наиболее полного, общепризнанного определения «служебной деятельности» (службы). Это позволяет ученым по-разному рассматривать и раскрывать данное понятие, а

отсутствие нормативно-закрепленного единого понятия о службе еще более осложняет эту задачу.

По нашему мнению, проблема имеет глубокое основание. В законах о публичных видах службы не раскрывается содержание основного вопроса: что есть служба и для чего она предназначена. В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23 мая 2016 года) «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴ имеется уточнение о том, что государственная служба — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий ... Слово «служебная» при определении государственной службы в данном Законе используется впервые. Ранее законодатель ограничивался лишь термином «профессиональной деятельностью ...». Тем не менее, ни в Законе, ни в каком-либо другом нормативном правовом акте не даётся определение служебной деятельности, что ведет к самым разным толкованиям данного понятия с позиции научной мысли. Поэтому при рассмотрении этого правового явления за основу берется точка зрения учёно-административиста В. М. Манохина, исследовавшего служебные отношения ещё с 60-х годов прошлого века.

По мнению В. М. Манохина, основным отличительным критерием службы от иных видов общественно полезной, трудовой деятельности является объект воздействия в процессе труда. Поскольку непосредственным объектом воздействия в процессе труда со стороны служащего выступает человек, то деятельность служащего будет иметь социально значимый характер. Например, назначение администратора — управлять, педагога — учить, врача — лечить. Казалось бы, совершенно разные области и направления деятельности, но объединяет их общее — непосредственным объектом воздействия в процессе труда будет человек и от того, как качественно выполнят эти служащие свои обязанности, зависит жизнь, здоровье и социальный статус человека⁵.

Ученые также отмечают, что среди критериев, характеризующих служебную деятельность, можно назвать её интеллектуальное качество, а также характер деятельности, непосредственно не связанный с каким-либо производством или сферой услуг или с выполнением хозяйственных работ. Относительно интеллектуального (умственного) характера служебной деятельности как отличительного признака можно поспорить, поскольку в современное время труд рабочего требует подчас высокой квалификации, наличие высшего образования и по праву может быть отнесен к интеллектуальной деятельности. Следовательно, все признаки, характеризующие трудовую, общественно полезную деятельность как службу, необходимо рассматривать в комплексе, отдавая приоритет такому отличительному признаку, как объект воздействия в процессе труда.

До принятия 27 мая 2003 года Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» российский законодатель давал гражданским видам служебной деятельности наименования: «государственная служба» и «муниципальная служба». Этим отсекал от разряда государственной службы военную службу и специальную службу в правоохранительных (милитаризованных) органах — органах внутренних дел, органах федеральной службы безопасности, органах противопожарной безопасности и др. Действовавшее в то время законодательство распространялось только на государственных гражданских служащих, поэтому законодатель необоснованно лишал военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов государственной исполнительной власти статуса государственных служащих. В дальнейшем эти упущения были преодолены.

В настоящее время государственная служба представляет собой систему, состоящую из трех основных разновидностей. В первоначальной редакции Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включала в себя следующие виды государственной службы: государственную гражданскую службу; военную службу; правоохранительную службу.

В действующей редакции Закона (п. 1 ст. 2) система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. Из текста закона убрали «правоохранительную службу», заменив её на «государственную службу иных видов», что в принципе не исключает возможности её правоохранительного функционального назначения.

Однако существующее название вносит долю неопределенности при разграничении государственной службы на конкретные виды. Возникает вопрос: кто и на каком уровне должен определять «иные виды государственной службы» и какой критерий должен быть заложен при выделении данных видов? С позиции науки, «иные виды государственной службы» можно выделить и охарактеризовать исходя из принципа их функционального назначения. И здесь уместно выделить государственную службу правоохранительного назначения, например, полицию и юстицию. Для внутренней службы, например, в системе МЧС России, будет характерно её такое функциональное предназначение, как обеспечение противопожарной безопасности. Поэтому и в научной плоскости её можно смело именовать в качестве государственной противопожарной службы системы МЧС России относящейся к иным видам государственной службы. Для «иных видов государственной службы» можно предложить название: «иные милитаризованные виды государственной службы функционального назначения».

Трудно ответить на вопрос, что такое «система» и какова её сущностная природа. В дальнейшем, определение принадлежности организаций к системе (например, учреждения, которое имеет непосредственное отношение к системе) должно стать отправной точкой для определения категории, а следовательно и правового статуса служащего, обеспечивающего деятельность системы.

Если говорить об этимологии слова «система», то в русском языке оно появилось еще в Петровскую эпоху и было заимствовано из французского языка, где *systeme* от латинского *systema*, восходящего к греческому *systema*, буквально означает «составление».

В Викисловаре значение слова «система» определяется как организованная, упорядоченная совокупность объектов и взаимосвязей между ними. Второе значение этого слова раскрывается в качестве устойчивой закономерности.

В соответствии с Положением о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденном Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868⁶, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию, а также надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечению пожарной безопасности на водных объектах

Наряду с органами исполнительной власти, известный интерес представляет такая категория, как «система МЧС России». Например, в Положении говорится о том, что МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы — региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации; государственную противопожарную службу МЧС России; войска гражданской обороны; государственную инспекцию по маломерным судам МЧС России; аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования; образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

Таким образом, в систему МЧС России, кроме органов исполнительной власти, осуществляющих непосредственные исполнительно-распорядительные функции входят многочисленные учреждения, которые наделяются вспомогательными функциями. Однако статус государственных гражданских служащих как в системе МЧС России, так и в остальных государственных системах, приобрела незначительная категория служащих — служащие государственных органов исполнительной власти, т.е. служащие государственного аппарата системы МЧС России. Многие служащие учреждений (организаций) системы МЧС России такого статуса не имеют вовсе, то есть согласно действующему законодательству их нельзя отнести к категории государственных служащих. Лишь аттестованные сотрудники из числа военнослужащих и сотрудников внутренней службы, работающих на равнозначных должностях с остальными «корпоративными» служащими в отмеченных учреждениях, обретают статус государственных служащих по военной службе и по иным (специальным) видам службы соответственно. Их статус несоизмеримо выше статуса лиц из числа гражданского и обслуживающего персонала.

В последнее время в государственных военных учреждениях происходит процесс перевода воинских должностей в разряд должностей гражданского персонала (без сохранения за ними статуса должностей государственных гражданских служащих) или в худшем случае сокращение воинских должностей и увольнение военнослужащих по сокращению штатов. Как правило, тем лицам, кого не уволили с государственной военной службы по сокращению штата, предлагают оставить военную службу и перейти на должность гражданского персонала, т.е. стать работником, деятельность которого будет регулироваться исключительно нормами трудового законодательства и, который, не будет иметь даже статуса государственного гражданского служащего. Т.е. служит гражданин государству на должности, которая ранее была воинской, получает денежное вознаграждение из средств государственного бюджета, а статус государственного служащего он утратил, став работником. Однако по некоторым направлениям деятельности штат военнослужащих в государственных военных учреждениях пока сохраняется.

По нашему мнению, подобное разделение служащих в условиях демократического, правового и экономически развитого государства, где основной конституционной целью ставится построение гражданского общества, — недопустимо! Нарушаются основополагающие, присущие правовому государству принципы — принцип формального равенства и принцип справедливости.

Предлагаем расширить границы государственной гражданской службы путем внесения предложений по изменению и дополнению норм действующего законодательства и к категории государственных гражданских служащих отнести не только граждан Российской Федерации, которые на профессиональной служебной основе обеспечивают деятельность государственных органов исполнительной власти, но и профессиональную служебную деятельность граждан России по обеспечению деятельности милитаризованных систем государственного управления, например, системы МЧС России, т.е. корпоративных служащих в системе милитаризованных органов исполнительной власти предлагаем отнести к категории государственных гражданских служащих.

Например, Г.В. Атаманчук в своих трудах отмечал: «...надо иметь в виду, что во многих странах к гражданской службе относят не только деятельность в государственных органах, но и на государственных *предприятиях, учреждениях и организациях*. Все виды работ, которые финансируются из государственного бюджета, обычно считаются гражданской службой. Так обстоит дело в Германии, Франции, США и других странах».⁷

Предлагаем расширять границы государственной гражданской службы постепенно, ограничившись пока рамками сложившейся милитаризованной системы государственного управления.

¹ См.: Четвериков В. С. Муниципальное право: учеб. пособие. М., 2001. С. 6.

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 226–227.

³ Советский энциклопедический словарь. М., 1984. С. 367.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2016. № 22, ст. 3091.

⁵ См.: Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 5–7.

⁶ Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2882.

⁷ Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002. С. 98.

О. А. Лакаев

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

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В рамках инициированной Верховным Судом Российской Федерации судебной реформы в начале 2018 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесены два связанных друг с другом масштабных законопроекта, направленных на организацию новых судебных инстанций (кассационный суд общей

юрисдикции и апелляционный суд общей юрисдикции), а также на усовершенствование порядка рассмотрения гражданских и административных дел. В первом случае законотворческий процесс завершился принятием Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О судебной системе Российской Федерации“ и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»¹, что можно рассматривать как реализацию первого этапа судебной реформы. Однако инициатива, направленная на системную модернизацию правосудия по административным делам, до сих пор не имеет законченного выражения в виде принятого федерального закона. В настоящее время законопроект № 383208–7 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»² находится на рассмотрении в Государственной Думе.

По ряду направлений усовершенствования порядка осуществления административного судопроизводства указанный законопроект можно назвать прогрессивным. В нём предлагается, в частности, установить новые виды производств по административным делам — о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети, запрещённой к распространению, а также о признании информационных материалов экстремистскими; ввести нормы об исключении споров о подсудности, о возможности исполнения обязанностей секретаря судебного заседания помощником судьи, о приостановлении течения срока рассмотрения и разрешения административного дела и о продлении процессуальных сроков; дополнить положения о взаимозаменяемости судей, об их отводе или самоотводе, о судебных издержках, об обстоятельствах, при наличии которых лица, участвующие в деле, и иные участники процесса считаются извещёнными надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства; конкретизировать полномочия адвоката в случае его участия в качестве представителя по назначению суда; пересмотреть порядок проверки полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей и другие вопросы.

Одновременно представляется целесообразным высказать ряд замечаний по законопроекту, затрагивающему порядок рассмотрения административных дел.

Разработчики проекта предлагают дополнить ч. 3 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 19 июля 2018 г.)³ правилом о новом виде производства. Это — производство по делам «о лишении гражданина специального права, в том числе права на управление транспортным средством, на приобретение, хранение, хранение и ношение оружия».

Однако лишение специального права, предоставленного физическому лицу, является мерой административной ответственности, указанной в перечне административных наказаний по ст. 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 3 марта 2018 г.)⁴.

В то время как в научной литературе ведутся многочисленные изыскания, направленные на возможное признание отдельных мер административного принуждения в качестве административных наказаний, указанное предложение разработчиков законопроекта может привести к десистематизации института административной ответственности, в связи с чем данное предложение вряд ли можно поддержать. Меры

административного принуждения, носящие карательный характер, должны быть систематизированы и урегулированы в административно-деликтном законодательстве. Соответственно, данное положение целесообразно исключить из законопроекта.

Авторы проекта предлагают ввести в КАС РФ статью 16.1. «Переход к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства», где, в частности, изложено следующее правило: «При обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие — административного судопроизводства, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства».

В данном случае вызывает возражение выбор в пользу гражданского судопроизводства. КАС РФ был принят для обеспечения надлежащей состязательности и равноправия сторон, имеющих неравное положение в материально-правовых отношениях публичного характера и обладающих неравными возможностями в последующем доказывании обстоятельств по делам об оспаривании действий и решений публично-властных субъектов. В этих целях в ч. 2 ст. 14 КАС РФ делается акцент на активную роль суда в процессе осуществления административного судопроизводства, который, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, оказывает сторонам содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные КАС РФ меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела.

Неравное положение граждан и публично-властных субъектов и наличие неравных возможностей в доказывании обстоятельств по делам, возникающим из публичных правоотношений, обуславливают необходимость рассмотрения таких дел в порядке административного судопроизводства. Рассмотрение дел в порядке гражданского судопроизводства не предполагает выявления и истребования судом по собственной инициативе доказательств (часть 2 статьи 12 ГПК РФ), что может обусловить недостаточную защиту прав граждан при рассмотрении в таком порядке дел, возникающих из публичных правоотношений, а, следовательно, ненадлежащую реализацию ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации.

В связи с изложенным целесообразно установить приоритет административного судопроизводства и сформулировать предлагаемую норму следующим образом: «При обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие — административного судопроизводства, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства», а в наименовании данной статьи должно быть указано на переход к рассмотрению дела по правилам административного судопроизводства.

Разработчиками проекта предлагается дополнить институт представительства в административном судопроизводстве правилом о поверенном лица, участвующего в деле (ст. 58.1). Представляется, что поверенный имеет недостаточно определённый процессуальный статус. Разработчиками проекта не указаны его функции, не обозначено его предназначение. Он допускается к участию в судебном заседании только

вместе с представителем лица, участвующего в деле, и обладает ограниченными полномочиями, основанными на выданной лицом, участвующим в деле, доверенности, которые сводятся исключительно к даче объяснений суду в устной или письменной форме и получению адресованных участнику процесса судебных извещений и вызовов, копий судебных актов. В проекте не урегулированы процессуальные последствия совершённых поверенным действий и их доказательственное значение. В связи с этим целесообразно ввести в законопроект норму дефинитивного содержания, в которой будет раскрыто процессуальное предназначение поверенного, а также нормы, устанавливающие процессуальные последствия совершённых поверенным действий.

В итоге следует подчеркнуть, что законопроект о внесении изменений и дополнений в КАС РФ содержит многочисленные новации, которые могут позволить системно усовершенствовать порядок осуществления административного судопроизводства, во многом усилить гарантии судебной защиты прав физических и юридических лиц от незаконных действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц. В то же время обращают на себя внимание отдельные положения законопроекта, которые либо не вписываются в законодательство об административном судопроизводстве (производство о лишении гражданина специального права, в том числе права на управление транспортным средством, на приобретение, хранение, хранение и ношение оружия), либо не отвечают интересам участников производства, не обладающих публично-властными полномочиями (предложение об установлении приоритета гражданского судопроизводства перед административным при неразделимости требований), либо достаточным образом не конкретизированы (предложение о введении института поверенного).

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 31, ст. 4811.

² Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://sozd.parliament.gov.ru/search/docs?q=%E2%84%96+383208-7&page_docs=1 (дата обращения: 10.09.2018).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 30, ст. 4548.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; 2018. № 32, ч. II, ст. 5119.

Т. С. Мангушева

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

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На современном этапе развития российского местного самоуправления наиболее ярко видны многочисленные и многообразные проблемы социально-экономического и политического характера, в которых прослеживаются противоречивость и неопределенность многих процессов и принимаемых решений в стране.

Проявление заинтересованности Российского государства в дальнейшем развитии института местного самоуправления способствует сохранению территориальной целостности и укреплению государства; снижает вероятность возникновения социальных и межнациональных напряжений и конфликтов; содействует формированию экономики, учитывающей местные особенности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 3 августа 2018 г.)¹ (далее — ФЗ № 131) в главе 5 закрепляет перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, к которым относятся: местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, собрания, конференции и т. д.

Этим законом впервые определено территориальное общественное самоуправление как одна из форм участия населения в местном самоуправлении. Перечень перечисленных в законе форм не является исчерпывающим в русле исторических и иных местных традиций, он может быть расширен в Уставе муниципального образования.

Иностранное законодательство о местном самоуправлении закрепляет и иные формы участия населения в местном самоуправлении, к которым относится создание жителями муниципальных образований различных советов по контролю за деятельностью муниципальных организаций².

В ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ, в день двадцатилетия Конституции РФ Президент России Владимир Путин подчеркнул необходимость устроения местной власти «так, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой»³.

Проводимые реформы в области местного самоуправления коснулись территориальной, организационной и экономической основ. Так, были созданы новые территории осуществления местного самоуправления: городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы (г. Махачкала, г. Самара, г. Челябинск). Также произошли серьезные изменения в понятии городского округа. Новое территориальное устройство позволило усмотреть процесс укрупнения муниципальных образований и предпосылки создания одноуровневой системы организации местного самоуправления. В состав городских округов стали входить и сельские населенные пункты. Иной выбор глав муниципальных образований, без участия населения и с активным участием представителей органов государственной власти, подтверждает высказывание многих авторов о начавшемся процессе огосударствления самоуправления⁴.

По мнению А. Н. Костюкова: «Таким образом, глава города, назначаемый губернатором региона или избираемый депутатами по представлению губернатора, фактически становится его подчиненным и «встраивается» в систему государственной власти («властной вертикали»), что грубо нарушает указанные выше конституционные положения»⁵.

Не хочется думать о возврате к прежнему порядку централизации управления. Но нет поступательного движения вперед в совершенствовании системы организации местного самоуправления. Ломаем, строим, опять ломаем. Еще в 2000 годы о том, что местное самоуправление необходимо интегрировать в вертикаль государственной власти заявляли представители КПРФ. Со стороны некоторых губернаторов также звучало требование к центральным властям изменить курс проводимых мероприятий по развитию местного самоуправления, свернуть автономию местного самоуправления. Экспертами и аналитиками в сфере местного самоуправления

отмечалось, что качество проводимых муниципальных выборов постоянно снижается, происходит рост фальсификаций, применение административной мобилизации избирателей, электоральная конкуренция. В это же время получил начало процесс отказа от проведения всеобщих выборов глав администраций, который коснулся прежде всего мэров городов⁶. Уже в период до 2014 года в 43 регионах отказались от прямых выборов глав городов.

Конечно, нет и не может быть идеальной модели организации местной власти.

Справедливы слова, написанные Шарлем Луи де Монтескье: «Известно по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела. Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»⁷. Только власть народа, в данном случае населения муниципального образования, может оказать существенное влияние на совершенствование всей системы управления в государстве. И это может выражаться в различных формах, закрепленных в Конституции, федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ, иных формах, определенных Уставами муниципальных образований.

Представляется, что больший объем властных полномочий по участию населения в местном самоуправлении мог бы способствовать лучшему решению вопросов местного значения, оказывать противодействие развитию коррупции в органах власти, сдерживать другие негативные явления. Не надо забывать, что понятие местного самоуправления, данное в ФЗ № 131, это прежде всего форма осуществления народом своей власти непосредственно и/или через органы местного самоуправления. Включение в ФЗ № 131 положений о старостах сельских населенных пунктах, которые могут назначаться для организации и осуществления взаимодействия «при решении вопросов местного значения» жителями сельского населенного пункта, который находится в поселении, городском округе или на межселенной территории, является важным и необходимым. Это позволит жителям отдаленных местностей реализовывать свои конституционные права на участие не только в местном самоуправлении (в Калмыкии, Республика Саха, Чукотском автономном округе и др., например, большая часть населения которых, занимается животноводством и ведет кочевой образ жизни, не информирована, не принимает участие в решении важных вопросов своего жизнеобеспечения.). В настоящее время эту ситуацию можно исправить, используя институт старост сельских населенных пунктов, которые должны тесно взаимодействовать с органами местного самоуправления.

Как говорится в статье 27.1 ФЗ 131, «Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом.

Староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления» (п.п. 2,3 ст. 27.1), то есть свою нелегкую работу он должен выполнять на общественных началах.

Законом субъекта Российской Федерации в свете исторических и иных местных традиций допускается иное наименование должности старосты сельского населенного пункта⁸.

Уставами муниципального образования устанавливаются и сроки полномочий старосты сельского населенного пункта, которые не могут быть менее двух и более пяти лет.

В этой же 5 главе рассматриваемого Закона указаны конкретные полномочия, возлагаемые на старосту «сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;

2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;

5) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации» (п. 6 ст. 27.1).

К сожалению, в ФЗ № 131 недостаточно четко прописан организационно-правовой статус сельских старост и гарантии их деятельности. Эти вопросы должны быть установлены Уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа в соответствии с законом субъекта РФ, включая вопросы, закрепляющие организационно-правовой статус старост сельских населенных пунктов, устанавливающие гарантии их деятельности и предоставляющие им в рамках своей компетенции определенные льготы.

На наш взгляд, значительный объем правоотношений, связанных с деятельностью старост сельских населенных пунктов, должен регламентироваться муниципальными нормативными правовыми актами, учитывающими местные условия, возможности и сложившиеся традиции⁹. Безусловно, вопросы, связанные со стремлением к всеобщей унификации статуса сельских старост в условиях федеративного государственного устройства, требуют дополнительного изучения.

Законодателю также следует не останавливаться на включении в главу 5 ФЗ № 131 положений о создании института старост сельских населенных пунктов, а использовать зарубежный опыт по созданию различных советов из жителей муниципальных образований. Эти органы в одних случаях могут постоянно содействовать органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения, а в других — контролировать деятельность муниципальных организаций и качество оказываемых ими услуг по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального

образования, что в целом будет способствовать развитию институтов гражданского общества.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2018, № 9, ст. 1274.

² См.: *Черкасов А. И.* Местное самоуправление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // *Российский юридический журнал*. 2013. № 1. С. 97–195.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // *Российская газета*. 2013. 13 дек.

⁴ Например, см.: *Васильев В. И.* К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // *Журнал российского права*. 2017. № 1. С. 80–91.

⁵ *Костюков А. Н.* Реформа в никуда... // URL: <http://отрасли-права.pf/article/4414> (дата обращения: 07.09.2018).

⁶ См.: *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Реформа местной власти в городах России. 1991–2006 гг. СПб., 2008. С. 22.

⁷ *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955. С. 289–290.

⁸ Подробнее см.: *Макаров И. И.* Должностное лицо сословного и местного самоуправления: очерк развития правового статуса сельских старост // *Местное самоуправление и развитие территории: российский и европейский опыт* / под ред. Е. В. Гриценко, Э. Маркварта, В. П. Мохова. Пермь, 2014. С. 292–309.

⁹ См.: *Джагарян Н. В.* Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 1. С. 64–68.

А. И. Пермяков

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

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Угрозы террористических атак, экстремизм, беспокойная внешнеполитическая обстановка побудили руководство страны создать государственную военную организацию, которая способна дать достойный ответ на вызовы, а также обеспечить государственную и общественную безопасность и встать на защите прав, свобод человека и гражданина. Президент России В. В. Путин на встрече с руководством силовых структур объявил: «Решение принято, мы создаем новый федеральный орган исполнительной власти на базе Внутренних войск Министерства внутренних дел, создаем Национальную гвардию, которая будет заниматься борьбой с терроризмом, организованной преступностью, в тесном контакте с МВД продолжит исполнять те функции, которые исполняли подразделения Отряда мобильного особого назначения (ОМОН), Специального отряда быстрого реагирования (СОБР) и т. д. ...»¹.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»² был создан новый федеральный орган исполнительной власти — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия), в структуру которой вошли преобразованные в войска национальной гвардии

внутренние войска МВД России. Возглавил Росгвардию в соответствии с Указом Президента России от 5 апреля 2016 г. № 158³ генерал армии В. В. Золотов. Директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующий войсками национальной гвардии Российской Федерации при решении вопросов организации деятельности Федеральной службы, прохождения военной службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации и службы в Федеральной службе пользуется правами и полномочиями, установленными для руководителей федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба (служба).

Росгвардия — новый федеральный орган исполнительной власти, целью которого является осуществление функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны. Исходя из положений Указа, стоит отметить, что Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации будет иметь большое практическое применение.

В статье 5 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁴ (далее — Закон о Росгвардии) указан состав войск национальной гвардии, куда включены: органы управления; объединения, соединения и воинские части; подразделения (органы), в том числе те, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции; образовательные организации высшего образования и иные организации.

Анализ вопросов состава войск национальной гвардии требует необходимости исследовать также вопросы подсудности рассмотрения судами возможных административных исковых заявлений сотрудников об оспаривании решений (действий) должностных лиц. Ведь в территориальных подразделениях Росгвардии по субъектам РФ проходят службу и военнослужащие, и сотрудники, имеющие специальное звание «полицейский» (которых преимущественное количество). Территориальные подразделения подчиняются командующим округами. Многие сотрудники территориального органа назначаются приказами командующих округами. Поэтому решение вопроса о том, каким судом — гражданским районным (городским) или военным гарнизонным — будет рассматриваться административное дело по административному исковому заявлению сотрудника территориального органа Росгвардии, имеющего специальное звание «полицейский», должен быть разрешен уже сегодня. То же самое должно быть и при оспаривании решения начальника территориального органа, также имеющего специальное звание «полицейский»: не известно, каким судом должно рассматриваться дело. Представляется нелогичным, когда споры сотрудников и военнослужащих Росгвардии рассматриваются разными судами. Целесообразнее, чтобы все административные иски и военнослужащих, и сотрудников, и государственных гражданских служащих, и даже работников рассматривали бы гарнизонные военные суды. И в этом вопросе свое слово должен сказать Верховный Суд Российской Федерации.

Согласно статье 1 Закона о Росгвардии войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначение которой заключается в обеспечении государственной и общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина. Закон закрепляет задачи войск национальной гвардии, которые в сравнении с задачами, ранее возлагавшимися на внутренние войска, стали шире. Значительно расширены и полномочия (статья 8 Закона

о Росгвардии) войск национальной гвардии, которые можно подразделить на несколько блоков: общие полномочия; специальные; полномочия по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения и правового режима контртеррористической операции и полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции. На наш взгляд, заслуживает особого внимания и название статьи 8 Закона о Росгвардии: «Полномочия войск национальной гвардии». В Федеральном законе «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о внутренних войсках) аналогичная статья (статья 24) имела наименование: «Права военнослужащих внутренних войск при несении боевой службы». Приведенное в Законе о Росгвардии название статьи представляется более точным и целесообразным, так как при формулировке «права при несении боевой службы» мог возникнуть, например, вопрос: имел ли право военнослужащий внутренних войск в выходной день задержать лицо, совершившее административное правонарушение, ведь военнослужащий не нес боевую службу? В настоящее время такой вопрос возникнуть не может, так как новый Закон не содержит «специфической» формулировки, ограничивающей действие полномочий военнослужащего (сотрудника) во времени.

Полагаем, нет необходимости перечислять все полномочия войск национальной гвардии, отметим лишь некоторые из них, которые по сравнению с полномочиями (правами) внутренних войск являются новыми. К ним относятся: полномочия, вытекающие из задач в сфере государственного контроля (надзора) в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны; комплекс полномочий по охране объектов на договорной основе; полномочия на вхождение (проникновение) в жилье и иные помещения. Полномочиями на осуществление оперативно-розыскной деятельности войска национальной гвардии не наделяются.

Что касается социальных гарантий военнослужащих, сотрудников, служащих и работников Росгвардии, то они в основном аналогичны тем, которые ранее предоставлялись во внутренних войсках, и тем, которые предоставляются в других ведомствах. Например, льготы в виде освобождения от уплаты налога на доходы физических лиц у лиц, проходящих службу в Росгвардии, нет (такие вопросы задавались в первые дни создания ведомства).

Подготовка кадров для войск национальной гвардии и их дополнительное профессиональное образование проводятся в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящиеся в ведении войск национальной гвардии. Подготовка кадров для войск национальной гвардии в военных образовательных организациях высшего образования Вооруженных Сил Российской Федерации и образовательных организациях высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел осуществляется за счет бюджетных ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете уполномоченному федеральному органу исполнительной власти на эти цели. Надзор за исполнением войсками национальной гвардии федеральных конституционных законов и федеральных законов осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуратуры.

Военнослужащие внутренних войск МВД России и сотрудники органов внутренних дел, проходившие военную службу (службу) по контракту до 5 апреля 2016 г., а также граждане, принятые на военную службу (службу) после указанной даты до утверждения штатов соответствующих органов управления, объединений, соединений,

воинских частей, подразделений (органов), военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии, продолжают проходить военную службу (службу) в войсках национальной гвардии согласно условию ранее заключенных контрактов о прохождении военной службы (службы) без переаттестации и переназначения. Таким военнослужащим (сотрудникам) сохраняются специальные звания, а также ранее присвоенная классная квалификация (квалификационная категория, квалификационный класс, квалификационные звания) на срок, на который она была присвоена.

В заключение следует отметить, что Росгвардия, сосредоточившая в себе мощный боевой потенциал, силу и опыт личного состава, будет и в дальнейшем совершенствовать свою деятельность, чтобы выполнить все возложенные на нее задачи.

¹ Владимир Путин объявил о создании национальной гвардии // URL: <https://rg.ru/2016/04/05/vladimir-putin-obiavil-o-sozdanii-nacionalnoj-gvardii.html> (дата обращения 05.09.2018).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2072.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2077.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4159.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 6, ст. 711 (утратил силу).

Н. А. Синельникова

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

К ВОПРОСУ О НАЛОГОВОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с действующим законодательством каждый дееспособный гражданин России на протяжении всей своей сознательной жизнедеятельности регулярно выплачивает налог в пользу государства. Своевременная уплата налогов обязательна. Однако юридические и физические лица допускают несвоевременную уплату налогов и других обязательных платежей вследствие определенных объективных и субъективных причин¹.

Налоговые правонарушения считаются наиболее опасными для общества.

Для того чтобы выявить налоговые правонарушения, необходим налоговый контроль.

До введения главы 14 Налогового кодекса РФ² (далее — НК РФ) официальное определение налогового контроля в налоговом законодательстве Российской Федерации отсутствовало. Определение налогового контроля было закреплено в статье 82 НК РФ, согласно которой «налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном настоящим Кодексом. Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, плательщиков страховых

вносов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных настоящим Кодексом»³.

Налоговый контроль — одно из важнейших направлений государственного финансового контроля. Это связано со значимостью налогов и сборов как основных источников доходов федерального, региональных и местных бюджетов.

Основные направления налогового контроля:

1. Учет юридических и физических лиц;
2. Контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов;
3. Контроль за надлежащим учетом доходов и расходов, а также объектов налогообложения;
4. Контроль за законностью и правильностью удержания налоговых сумм налоговыми агентами;
5. Контроль за соответствием крупных расходов физических лиц их доходам;
6. Контроль за правильностью возмещения сумм косвенных налогов из бюджета;
7. Контроль оборота алкогольной и табачной продукции, а также нефтепродуктов.

Важнейшей формой налогового контроля является налоговая проверка. Налоговая проверка направлена не только на установление фактов нарушения законодательства о налогах и сборах, в результате которых государством недополучены суммы причитающихся к уплате налогов и сборов, но и на предупреждение нежелательных последствий несоблюдения налогового законодательства⁴.

В соответствии со статьей 87 НК РФ «налоговые органы проводят следующие виды налоговых проверок налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов:

- камеральные налоговые проверки;
- выездные налоговые проверки».

Камеральные проверки проходят в налоговой инспекции, а выездные — у налогоплательщика. При камеральной проверке в рамках налогового контроля проверяется только тот налог, по которому подана декларация. Камеральная проверка не может быть назначена по истечении 3 месяцев со дня сдачи декларации. При выездной проверке налоговым контролем могут охватываться все налоги, которые налогоплательщик обязан уплачивать в зависимости от выбранной формы налогообложения.

Налоговый мониторинг — новая форма налогового контроля. Особенности его осуществления установлены в новом разделе V.2 НК РФ (абз. 4 п. 1 ст. 82 НК РФ).

Начиная с 1 января 2016 года Федеральная налоговая служба применяет такую форму налогового контроля, как налоговый мониторинг.

В условиях цифровой экономики внедрение информационных технологий становится одним из факторов, обеспечивающих высокую скорость принятия управленческих решений, что в свою очередь требует мгновенного получения и анализа информации из всех возможных источников. Все больше организаций представляют налоговую отчетность в электронном виде. Документооборот активно переходит в виртуальную сферу. Обмен документами (информацией) в электронном виде также способствует дальнейшей трансформации как модели ведения бизнеса и бизнес-процессов организаций, так и традиционной концепции налогового контроля. В этом контексте такая форма налогового контроля, как налоговый мониторинг, стала новым инструментом — цифровым будущим налогового контроля.

Налоговый мониторинг предусматривает переход от традиционных форм налогового контроля, таких как выездные и камеральные проверки, к расширенному информационному взаимодействию, предусматривающему доступ к данным налогоплательщика в режиме реального времени.

Также к числу преимуществ налогового мониторинга (в сравнении с традиционными механизмами налогового контроля в форме проверок) можно отнести:

1. Возможность получения у налогоплательщиков мотивированных разъяснений по тем или иным вопросам налогообложения в порядке, определенном ст. 105.30 НК РФ. Мотивированное мнение при этом может быть направлено в адрес организации и по инициативе ФНС (п. 2 ст. 105.30 НК РФ);
2. Освобождение налогоплательщика от ответственности за те его действия, что обусловлены следованием мотивированным разъяснениям контролеров (подп. 3 п. 1 ст. 111 НК РФ).

Недостатки налогового мониторинга:

- тот факт, что возможность пользования налоговым мониторингом установлена главным образом для крупных бизнесов;
- установление для налогоплательщика обязанности исполнять мотивированное решение ФНС, хотя оно может быть принято не в интересах предприятия;
- неучастие сторонних (независимых экспертов) в выработке мотивированных мнений ФНС, а также в рассмотрении спорных вопросов налогообложения при налоговом мониторинге.

В рамках расширенного взаимодействия с налоговым органом действующие участники налогового мониторинга на постоянной основе не только раскрывают данные бухгалтерского и налогового учета, но и предоставляют информацию о системе внутреннего контроля, об уровне ее организации.

Основными направлениями развития налогового мониторинга является стандартизация требований к раскрытию показателей налогового учета, налоговой и финансовой отчетности.

Таким образом, налоговый мониторинг обеспечивает качественно новый уровень реализации налогового контроля, направленный на выстраивание доверительных отношений между бизнесом и государством.

Государство делает все, чтобы бизнес стал прозрачнее и уровень налогового контроля возрастал. Фискальные органы внедряют новые инструменты и программное обеспечение.

В заключение хотелось бы отметить, что налоговый контроль нацелен на решение главной задачи государства — пополнение бюджета любого уровня своевременно и в полном объеме. Проверки — это самая эффективная форма налогового контроля, дисциплинирующая налогоплательщиков.

¹ См.: Токова Л. Д., Кирилленко К. В. Роль налогового контроля в обеспечении налоговой безопасности государства // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014. №3. С. 132.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5095.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5095.

⁴ См.: Грищенко А. В., Александров А. В. Роль налогового контроля в Российской Федерации на современном этапе реформирования налоговой системы // Некоммерческие организации в России. 2013. № 2. URL: <http://dis.ru/library/676/30990/> (дата обращения: 06.09.2018).

Т. А. Смагина

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

Т. А. Герасимова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ВОЛОНТЕРОВ

В современном цивилизованном российском обществе вызывает волнение духовно-нравственное состояние подрастающего поколения. Основной проблемой является кризис личностно-социально-духовной идентичности, в результате которого утрачивается смысл жизни, девальвируется труд как ценность, как способ самореализации личности и условие процветания общества. Следует отметить, что нравственные качества подрастающего поколения отчасти деформируются в современном мире. Организация Объединенных Наций более 40 лет продвигает единую глобальную тему солидарности граждан мира, сочувствия и доброй воли, что напрямую связано с ростом социального благосостояния людей. Международные акты олицетворяют добровольчество с фундаментом гражданского общества, где каждый ребенок может принимать участие¹. Словарь русского языка С. И. Ожегова трактует слово «волонтер» как доброволец².

Участников волонтерского движения как нормативно-регулируемой деятельности федеральный законодатель называет добровольцами, то есть гражданами, осуществляющими благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе и в интересах благотворительной организации³. Благотворительная организация может оплачивать расходы добровольцев, связанные с их деятельностью в этой организации (командировочные расходы, затраты на транспорт и прочие). На добровольческую (волонтерскую) деятельность распространяются нормативные положения, предусмотренные для благотворительной деятельности. Посредством привлечения несовершеннолетних к добровольческой (волонтерской) деятельности возможно целенаправленно и планомерно воздействовать на их сознание и поведение через включение в социально значимую деятельность. Основной задачей добровольческой (волонтерской) деятельности несовершеннолетних является формирование (приобретение) устойчивых альтруистических убеждений, принципов справедливости, бескорыстия, а также творческой активности и коммуникативных навыков.

Российская государственная молодежная политика развивается в институтах гражданского общества на основе активного взаимодействия современной молодежи с молодежными организациями. Перед государственными структурами давно стоял вопрос: каким образом развивать и использовать потенциал молодежи в интересах инновационного развития страны? Интеграционные процессы в России настоящего времени активно затрагивают и влияют на общественную жизнь. В большей степени они направлены на участие социально активных молодых граждан в различного рода проектах, инициированных как государственными, региональными и муниципальными структурами, так и обычными гражданами, которым безразличны жизненные процессы российского общества.

Современные социально-экономические трансформации привели к установлению Года волонтера⁴. Перед всеми инициативными гражданами, в том числе и несовершеннолетними, поставлены конкретные амбициозные цели, которые должны устранить перекосы в устройстве нашего, не всегда доброжелательного, общества. Вовлечение детей в добровольческие (волонтерские) мероприятия позволит формировать у них иной взгляд на современную действительность, где главное — духовные ценности: сочувствие, взаимопомощь, а не материальная выгода. При этом государство должно иметь соответствующие ресурсы, используя которые деятельность добровольцев будет приобретать все больший престиж.

Концептуальный подход государства к добровольчеству (волонтерству) выражен в Распоряжении Правительства РФ⁵, где приоритетным направлением объявлено содействие развитию благотворительных организаций, институционализации благотворительности и добровольчества. Государство видит организованную благотворительность в совместных проектах «государство — муниципалитет — общество». Это, несомненно, сможет обеспечить и расширить масштабы этой деятельности, повысит результаты, повлияет на развитие культуры благотворительности в обществе. Остается определить критерии такого рода взаимодействия на современном этапе развития российского общества как с органами государственной власти, так и с органами местного самоуправления.

Учитывая, что вовлечение несовершеннолетних в активную социальную жизнь является приоритетом молодежной политики, будем рассматривать добровольчество (волонтерство) сквозь призму их свободного доступа к деятельности и стимулирования (поощрения). На наш взгляд, в успешной реализации добровольческих (волонтерских) проектов существуют некоторые препятствия. Так, не следует отождествлять все представленные законодателем цели благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности с возможностью реализовать их несовершеннолетними добровольцами (волонтерами). Например, социальная поддержка и защита граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы, может осуществляться лишь лицами, имеющими специальную профессиональную подготовку.

Критерии успешности при реализации того или иного волонтерского проекта несовершеннолетними добровольцами (волонтерами) следует определять отдельными актами. После его завершения или в процессе реализации необходимо определить таковые для очевидного продвижения деятельности несовершеннолетнего добровольца (волонтера). Цель деятельности перед несовершеннолетним добровольцем (волонтером) ставит руководитель некоммерческой организации (далее — НКО). Следовательно, для несовершеннолетних необходимо установить конкретно-ограниченный перечень целей волонтерской деятельности, чтобы не было возможности у руководителей НКО нарушить их даже минимально.

Следует отметить возрастающую роль позитивных моментов участия несовершеннолетних в добровольческих (волонтерских) проектах. Без установления в федеральном законодательстве процедуры получения Книжки волонтера в регионах и муниципалитетах действует порядок ее выдачи в бумажном (электронном) виде, что отражается в единой информационной системе «Добровольцы России»⁶. Книжка волонтера — это документ, где отражается деятельность несовершеннолетнего в добровольческих (волонтерских) проектах. В некоторых федеральных государственных

бюджетных образовательных учреждениях высшего образования России входит в перечень индивидуальных достижений абитуриента⁷.

Полагаем, что поощрения как оптимальная административно-правовая санкция за совершение позитивных добровольческих (волонтерских) действий, является обязательной правовой категорией, которую следует развивать. Если для НКО и добровольцев (волонтеров) совершеннолетнего возраста приоритетны налоговые льготы и налоговые вычеты, то для несовершеннолетних добровольцев (волонтеров) следует определить поощрения в ином формате. Учитывая, что каждый несовершеннолетний доброволец (волонтер) может использовать общественный транспорт как для реализации волонтерских целей, так и для личного передвижения возможно предоставление им проездных билетов. Эти полномочия следует передать в органы по молодежной политике муниципалитета.

Чтобы разнообразить инструменты и стимулы привлечения несовершеннолетних к добровольческой (волонтерской) деятельности возможно опубликование материалов о деятельности волонтеров в муниципальных, региональных средствах массовой информации, организация Доски почета лучших волонтеров муниципалитета, региона.

Полагаем, что в отношении волонтерской деятельности несовершеннолетних следует создать собственное нормативно-правовое регулирование посредством внесения изменений в ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» в Раздел III.1. «Условия и порядок осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности», установить статьей 17.1.1. права и обязанности несовершеннолетнего добровольца (волонтера).

В настоящее время нормативно-правовое регулирование волонтерской деятельности несовершеннолетних добровольцев (волонтеров) осуществляется локальными актами. Так, в Федеральной государственной бюджетной образовательной организации высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» обучающиеся, при содействии общественных объединений являются организаторами волонтерского объединения «Академия добра»⁸.

Изучив взгляды ряда образовательных организаций и объединив все представленные критерии, можно сделать вывод, что добровольчество (волонтерство) представляется формой общественной деятельности, осуществляемой по свободному волеизъявлению граждан, направленной на бескорыстное оказание социально значимых услуг на локальном, региональном, национальном или международном уровнях, способствующая личностному росту и самореализации добровольцев (волонтеров). Эта деятельность не связана с извлечением прибыли, а направлена на решение социальных, культурных, экономических, экологических и других проблем в обществе. Полагаем, что представленная конструкция понятия и сущности добровольческой (волонтерской) деятельности и правового статуса добровольцев (волонтеров) должна быть закреплена в нормативно-правовом акте, где будет установлен административно-правовой статус несовершеннолетних добровольцев (волонтеров). Также следует установить ответственность организаторов за осуществление волонтерской деятельности; определить четкие границы конечных результатов на том или ином этапе реализации волонтерской деятельности.

⁷ Всеобщая Декларация Добровольчества (Провозглашена на XVI Всемирной Конференции Добровольцев Международной Ассоциации Добровольческих Усилий (IAVE), Амстердам, январь, 2001 г., Международный Год Добровольцев) // URL://http://gov.cap.ru/ (дата обращения: 12.08.2018).

² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1970. С. 90. // <https://slovar.cc/rus/ojegov/586248.html> (дата обращения 10.08.2018).

³ Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3340; 2018, № 7, ст. 975.

⁴ Указ Президента РФ от 27 ноября 2017 г. № 572 «О Дне добровольца (волонтера)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 49, ст. 7442; Указ Президента РФ от 6 декабря 2017 № 583 «О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 50, ч. III, ст. 7598.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 32, ст. 4052.

⁶ Письмо Минобрнауки России от 21 марта 2017 г. № 09–607 «О методических рекомендациях» (вместе с «Методическими рекомендациями о порядке регистрации и учета достижений/опыта молодых граждан, принимающих и изъявивших желание принять участие в добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Российской Федерации») // Вестник образования России. 2017. № 9.

⁷ РИА Новости // URL://https://ria.ru/sn_volunteers/20180425/1519404040.html (дата обращения: 18.08.2018).

⁸ Документ опубликован не был // URL://http://lvr.ssa.ru (дата обращения: 18.08.2018).

Е. В. Холодная

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

О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ/НАДЗОРЕ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОПЕРАТОРОВ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

На сегодняшний день сферу защиты персональных данных можно рассматривать как динамично развивающееся направление правового регулирования: принят комплексный федеральный закон¹; сформирован контролирующий орган (Роскомнадзор); определены принципы защиты персональных данных (далее — ПД) в Интернете; внедрены электронные услуги², связанные с использованием личной информации и другие меры. Тем не менее задачи повышения эффективности государственного контроля/надзора за сферой ПД не снижают своей актуальности, что обусловлено прежде всего стремительным техническим прогрессом, порождающим возможности для новых видов злоупотреблений в данной сфере.

Ю. В. Соболева отмечает, что функция контроля и надзора осуществляется с целью профилактики, пресечения нарушений и применения мер ответственности³. Так, согласно Отчету о деятельности Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных за 2016 год особое внимание со стороны Роскомнадзора уделяется в настоящее время профилактической работе, выражающейся в комплексе мер информационно-просветительского и информационно-разъяснительного характера как среди совершеннолетних, так и среди подростков⁴.

Государственный контроль/надзор за деятельностью операторов ПД по сути является одним из многочисленных видов государственного информационного контроля. Ковалева Н. Н. акцентирует внимание, что информационный контроль (объектом

которого является информационный ресурс, информационные процессы и информационная безопасность) такая же имманентная составляющая государственной деятельности, как взимание налогов или оборона страны⁵.

Становление отдельных элементов государственного контроля и надзора за соответствием законодательству ПД проходило в период 2008–2009 гг., а уже к 2012 году была сформирована гибкая система контроля/надзора за деятельностью оператора ПД, что позволило достаточно быстро адаптироваться к существующим реалиям в сфере персональных данных.

В 2014 году Роскомнадзор впервые применил дифференцированный подход, который заключался в поиске в сети Интернет персональных данных несовершеннолетних. Результат: за указанный период было выявлено более 2 тысяч интернет-ресурсов с незаконно размещенными персональными данными детей. При этом в добровольном порядке было удалено 90% незаконно размещенной информации о несовершеннолетних.

По итогам деятельности в 2016 году территориальными органами Роскомнадзора было составлено и направлено на рассмотрение в суды 6930 протоколов об административных правонарушениях.

Важным направлением деятельности Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных является работа с обращениями граждан. Как отмечается на практике, половина жалоб граждан поступает на действия банков, кредитных организаций и коллекторских агентств (40–49%), и этот показатель не снижается на протяжении всей деятельности Роскомнадзора по защите ПД. Также отмечается рост обращений граждан на нарушения в сфере ПД в сети Интернет⁶. Подобный контроль называют индивидуальным и рассматривают как один из методов государственного контроля в информационной сфере.

На сегодняшний день основными направлениями деятельности Роскомнадзора по защите персональных данных являются:

- осуществление государственного контроля/надзора за соответствием обработки ПД действующему законодательству РФ;
- деятельность по ведению Реестра операторов ПД;
- рассмотрение обращений граждан и юридических лиц;
- деятельность консультативно-совещательных структур по вопросам защиты прав субъектов ПД;
- международное сотрудничество по вопросам защиты ПД;
- судебно-претензионная деятельность в сфере ПД.

В 2016 году впервые на основе судебно-претензионной деятельности Роскомнадзора был запущен правовой механизм судебного пресечения деятельности иностранного интернет-ресурса LinkedIn.com за нарушения части 5 статьи 18 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Роскомнадзор заявил что данная социальная сеть собирает и передает личные данные о гражданах, не являющихся пользователями сети, без их согласия. Кроме того, была предъявлена претензия LinkedIn к тому, что не были перенесены в РФ серверы, как того требует отечественный законодатель. Однако LinkedIn.com настаивает, что социальная сеть не обязана исполнять требования российского законодательства, поскольку ее пользователи «фактически находятся виртуально за пределами РФ и там представляют свои персональные данные». В суде представитель ответчика заявлял, что права пользователей не нарушаются, так как они добровольно предоставляют свои данные,

соглашаясь с условиями их использования при регистрации. По решению суда г. Москвы доступ к этому сайту был ограничен⁷.

На наш взгляд, основная проблема заключается в затруднении пресечения незаконной деятельности в сфере ПД в отношении интернет-сайтов, зарегистрированных за пределами РФ на территории стран, не присоединенных к Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных. Блокирование доступа к таким сайтам в российском сегменте Интернета не решает вопрос о восстановлении нарушенного права субъекта ПД, так как по сути личные данные остаются в незаконном владении / пользовании недобросовестного оператора ПД. Вопрос усиления международного сотрудничества в этой сфере требует пристального внимания.

В целом можно констатировать, что современная российская система контроля/надзора за деятельностью операторов ПД носит комплексный характер. Однако внесенные поправки (на основании 20 федеральных законов!) в Федеральный закон «О персональных данных» свидетельствуют, что направление совершенствования защиты интересов субъектов персональных данных и, как следствие, поиски путей повышения эффективности форм и методов контроля/надзора за деятельностью оператора ПД будут продолжены.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. 31 декабря 2017 г.) «О персональных данных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 1391; 2018. № 1, ч. I, ст. 82.

² Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. 19 июля 2018 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2018. № 30, ст. 4539.

³ См.: *Соболева Ю. В.* Вопросы эффективности государственного контроля в отношении некоммерческих негосударственных организаций // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: матер. III Всерос. научно-практ. Конф. (г. Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2017. С. 300–306.

⁴ См.: Отчет о деятельности Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных за 2016 год // URL: <http://rkn.gov.ru> (дата обращения 09.09.2018).

⁵ *Ковалева Н. Н.* Информационный контроль как один из механизмов государственного регулирования информационного обеспечения // Основопологающие вопросы публичного управления в современной России: материалы VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (междун. научно-практ. конференции) (Саратов, 29–30 сентября 2016 г.) / под ред. А. Ю. Соколова. Саратов, 2016. С. 28–30.

⁶ См.: Отчет о деятельности Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных за 2016 год // URL: <http://rkn.gov.ru> (дата обращения: 09.09.2018).

⁷ См.: В России заблокировали LinkedIn URL: <https://lenta.ru/news> (дата обращения 20.09.2018).

Е. В. Холодная

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

Л. С. Малаш

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРАВА НА МЕДИЦИНСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ

Количество детей-инвалидов во всех странах мира, в каждом городе очень велико и число их с каждым годом не уменьшается. По данным официальной статистики на 1 января 2016 г. в России насчитывалось 12751 тыс. инвалидов (87 инвалидов на 1000 человек населения), т.е. практически каждый девятый россиянин получает пенсию по инвалидности ввиду наличия у него нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленного заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящими к ограничению жизнедеятельности и вызывающими необходимость его социальной защиты¹.

В этой связи значительно усилена политика государства в отношении социальной и иной поддержки детей-инвалидов в целях создания необходимой среды для комфортного проживания. Если ранее им предоставлялся только уход в медицинских учреждениях, то сейчас дети-инвалиды вполне успешно получают образование, занимаются спортом, посещают различные кружки и секции и имеют те же права, что и другие члены общества.

Большое значение в этом направлении принадлежит деятельности социально ориентированных организаций, что требует развития административно-правового регулирования статуса данных субъектов².

Инвалиды должны получать поддержку во всех сферах жизни, в первую очередь такая поддержка должна быть предусмотрена и закреплена действующим законодательством³. В качестве важнейшей административно-правовой меры социальной защиты детей-инвалидов выступает наделение их дополнительными правами в области медицинского обслуживания. Так, согласно статье 31 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁴ для детей-инвалидов существуют многочисленные льготы на лекарства, санаторно-курортное лечение, транспортное обслуживание, кредитование, содержание жилья, оплату коммунальных услуг, услуг связи, культурно-развлекательные мероприятия и другие меры. В статье 13 Закона содержится право инвалидов на оказание бесплатной или на льготных условиях медицинской помощи и обеспечение их лекарствами. Объем такой помощи определяется программой медицинского страхования, принятой и утвержденной Правительством РФ. В соответствии с этой программой инвалиды могут рассчитывать на различные виды медицинской помощи, в том числе на скорую помощь, амбулаторное и стационарное лечение. При любом виде медицинской помощи оказывается и бесплатное лекарственное

обслуживание, так как в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁵, дети-инвалиды вправе получать медико-социальную помощь бесплатно или с использованием льгот. Для получения лекарств бесплатно или по льготе необходимо получить рецепт от врача и далее обратиться в аптеку за лекарством. Как правило, все рецепты выписываются лечащим врачом, в отдельных случаях — лечащим врачом по согласованию с комиссией медицинского учреждения. Есть случаи, когда лечащий врач не может самостоятельно выписать льготный рецепт, например, при необходимости одновременно назначить одному больному более 5 лекарственных препаратов либо при назначении наркотических или других сильнодействующих лекарств. Аптеки, которые отпускают лекарства бесплатно или по льготным рецептам, должны заключить договор с территориальным управлением здравоохранения. Отказ в предоставлении льготных лекарств может повлечь серьезные последствия, так как для инвалидов медикаменты жизненно важны.

Кроме жизненно необходимых лекарств, дети-инвалиды должны обеспечиваться бесплатными протезно-ортопедическими изделиями и их ремонтом. Это право закреплено в Инструкции «О порядке обеспечения населения протезно-ортопедическими изделиями, средствами передвижения и средствами, облегчающими жизнь инвалидов», утвержденной Приказом Минсоцобеспечения РСФСР от 15 февраля 1991 г. № 35. Одновременно с основным изделием, инвалидам могут выдаваться и запасные изделия, рабочие, спортивные и другие виды.

Необходимость в протезировании определяется соответствующими медицинскими учреждениями. Ребенок-инвалид должен быть обеспечен протезно-ортопедическими изделиями в том районе, где он проживает, а если это невозможно и необходим переезд в другое место, то все расходы к месту протезирования оплачиваются за счет государства. Если инвалид желает воспользоваться услугами негосударственных медицинских учреждений, то ему необходимо получить в органе социальной защиты гарантийное письмо о том, что все услуги, полученные в таком учреждении, будут оплачены государством⁶. Для того чтобы получить протезно-ортопедические изделия или специальную обувь, необходимо обратиться в медицинский отдел протезно-ортопедического предприятия, расположенного в районе проживания ребенка-инвалида, и представить следующие документы: карту протезирования; паспорт; справку или выписку из истории болезни.

Дети-инвалиды могут получать путевки на санаторно-курортное лечение на льготных условиях. Они вправе получить дополнительную путевку на сопровождающее лицо. Соответствующие медицинские органы и органы социального страхования проводят отбор инвалидов, которые по показаниям должны быть направлены на лечение, при этом учитывается множество факторов, в том числе и противопоказания к такому лечению. Устанавливаются объем и условия содержания, лечения, сроки, процедуры, необходимые для каждого конкретного ребенка. Первоначально для получения путевки следует получить в поликлинике по месту жительства справку установленного образца. Далее с этой справкой и заявлением о получении путевки обратиться в органы соцзащиты или социального страхования. Если ребенок-инвалид проживает в учреждении социального обслуживания и поддержки, такое заявление за него подает администрация учреждения. В течение 10 дней соответствующие органы рассматривают заявление и принимают решение о предоставлении путевки. Выдача самих путевок осуществляется за 21 день до даты заезда в лечебное учреждение. В своей

поликлинике нужно получить санаторно-курортную карту, которая вместе с путевкой предоставляется в санаторно-курортное учреждение. При отказе от путевки она должна быть возвращена в органы соцзащиты или социального страхования не позднее 7 дней до начала срока ее действия.

Медицинское обслуживание данной категории детей осуществляется на бесплатной основе при условии, что ребенок для прохождения лечения или реабилитации после болезни обратился в муниципальное или государственное учреждение лечебно-профилактического типа. Эти льготы также распространяются на оздоровление, проведение диспансеризации и регулярные медицинские осмотры сирот. В рамках государственного обеспечения для этих детей предусмотрены путевки в спортивно-оздоровительные студенческие и школьные базы труда и отдыха, а также учреждения санаторно-курортного типа при выявлении проблем со здоровьем. Проезд к месту отдыха или в лечебное учреждение оплачивается государством в обе стороны.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 7 марта 2018 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁷ детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предоставляется бесплатное медицинское обслуживание и оперативное лечение в государственном и муниципальном лечебно-профилактическом учреждении, в том числе проведение диспансеризации, оздоровления, регулярных медицинских осмотров.

Детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, могут предоставляться путевки в школьные и студенческие спортивно-оздоровительные лагеря (базы) труда и отдыха, в санаторно-курортные учреждения при наличии медицинских показаний, а также оплачивается проезд к месту лечения и обратно. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, т. е. не достигшие 18 лет, могут находиться на полном государственном обеспечении в специализированных организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. К таким организациям относятся: образовательные и медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, в которые помещаются под надзор дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Таким образом, на сегодняшний день создана система правовых гарантий предоставления медицинского обслуживания детям-инвалидам. Проведенный анализ состояния административно-правовых мер, направленных на реализацию права на медицинское обслуживание в системе социальной защиты населения позволяет классифицировать их на меры основные и дополнительные. Так, в основные меры входит первичная медико-санитарная помощь, которая оказывается амбулаторно и бесплатно, включая в себя основные профилактические, диагностические и лечебные мероприятия, а также оценка состояния и помощь во время реабилитации больного.

Дополнительная медпомощь включает обеспечение лекарственными препаратами; изделиями медицинского назначения; спецпродуктами лечебного питания для детей-инвалидов. При наличии медицинских показаний гарантируется обеспечение путевками на санаторно-курортное лечение.

На наш взгляд, административно-правовые меры, направленные на реализацию права инвалидов на медицинское обслуживание, можно классифицировать в зависимости от уровня их установления: федерального, регионального и муниципального уровня.

¹ См.: *Игонина Н.А.* Защита прокурором прав инвалидов вне уголовно-правовой сферы // *Адвокат*. 2017. № 1. С. 51.

² Подробнее об этом см.: *Соболева Ю.В.* Общие начала в административно-правовом регулировании деятельности социально ориентированных коммерческих и некоммерческих организаций // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2018. № 2 (121). С. 93–98.

³ *Благодир А.Л.* Комментарий к Федеральному закону «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (постатейный) / А.Л. Благодир, А.А. Кирилловых. М., 2014. С. 101.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563; 2018. № 1, ч. 1, ст. 61.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2018. № 32, ч. II, ст. 5116.

⁶ См.: *Игнатьева С.А.* Логопедическая реабилитация детей с отклонениями в развитии: учеб. пособие для вузов. М., 2014. С. 112.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880; 2018. № 11, ст. 1591.

Т.З. Шалаева

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
УО «Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина», Республика Беларусь
кандидат юридических наук, доцент

ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА ЕАЭС КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЕДИНОГО РЫНКА ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ ЕАЭС

Понятие «цифровая экономика» не находит своего теоретико-правового, нормативно-правового закрепления и разработки на территории государств-членов ЕАЭС, кроме как в Решении Высшего Евразийского экономического совета № 12 от 11 октября 2017 года¹, в котором под «цифровой экономикой» понимается «часть экономики, в которой процессы производства, распределения, обмена и потребления прошли цифровые преобразования с использованием информационно-коммуникационных технологий».

В то же время данный термин широко используется при обозначении информационно-технологических процессов в экономиках государств союзной интеграции в ущерб к единому пониманию и применению в нормотворческом процессе национального и наднационального уровней.

В 2017 году намечен курс ЕАЭС на реализацию основных направлений общей цифровой повестки ЕАЭС по формированию единого цифрового промышленного пространства ЕАЭС, в том числе единого финансового рынка. Цифровизация общих рынков, в частности рынка финансовых услуг, является этапом интеграции государств, позволяющая создать единую цифровую платформу ЕАЭС.

В понятии «цифровая экономика» следует выделить существенные составляющие для точного и единообразного применения в практике. Прежде всего, это непосредственно экономические (хозяйственные, предпринимательские) отношения с использованием ИКТ на всех стадиях их цикла; это отношения, складывающиеся в сфере информатизации экономики; это отношения, возникающие при информационном взаимодействии граждан, бизнеса и государства; отношения по обеспечению безопасности национальных экономик в ответ на глобальные вызовы цифровой трансформации экономических процессов в мире.

В данном контексте следует гармонизировать развивающиеся национальные акты законодательства в сфере цифровизации экономик сквозь призму разработки и

формирования системы наднационального правового регулирования данной области общественных отношений с учетом приоритета международно-правовых принципов в планетарной цифровизации экономических процессов.

Разработкой Стратегии развития финансовых рынков государств-членов ТС и ЕЭП на период до 2025 года с 2015 года в рамках НИР занимался научный коллектив ОАО «Инвестиционная компания „Еврофинансы“», о чем составлен отчет². Объектом исследования была обозначена согласованная политика регулирования финансовых рынков, направленная на развитие и гармонизацию национальных законодательств государств-членов межгосударственных интеграционных объединений. Представлены достаточно убедительные выводы по технологическим вопросам цифровизации экономики и финансовых рынков. Однако вопросам правового регулирования отношений по цифровизации экономики уделено недостаточно внимания.

В контексте формирования единого экономического пространства ЕАЭС в правовом механизме обеспечения свободы передвижения капиталов следует признать, что наиболее благоприятной юрисдикцией для легального использования технологий цифровой экономики в деле формирования и развития единого рынка финансовых услуг ЕАЭС является Республика Беларусь. Был принят Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 года № 8 «О развитии цифровой экономики»³.

В Российской Федерации в рамках Программы «Цифровая экономика» Минфин России, несмотря на разногласия с Банком России по ряду существенных позиций, вынес на общественное обсуждение проект Федерального закона «О цифровых финансовых активах», направленного на создание благоприятных условий по применению цифровых технологий в экономике, в частности системы «блокчейн».

Республика Армения также достаточно эффективно проводит политику цифровизации экономики на основе принятого рамочного документа «Повестка цифровой трансформации Армении до 2030 года»⁴, формирования платформы взаимодействия между системами государственного управления, создания единых центров по представлению цифровых финансовых услуг и пр.

Республика Казахстан цифровизацию финансовых услуг видит как одну из целей Программы «Цифровой Казахстан» на 2018–2022 гг.⁵, которая в целом направлена на ускорение темпов развития экономики Республики Казахстан и улучшение качества жизни населения, а также создание условий для перехода экономики на принципиально новую траекторию — цифровую экономику будущего.

В Кыргызской Республике принята программа «Таза Коом»⁶, обладающая рядом разработанных и внедренных элементов, цифровых активов и возможностей, которые со временем должны быть дополнены и объединены во всеобщее управление — от экономических до социально-бытовых операций. Отметим, что Казахстан и Кыргызстан намерены в ближайшее время объединить усилия по внедрению цифровых повесток развития своих государств, что, безусловно, потребует синхронизации цифровых форматов национальных экономик.

Исходя из обзора и анализа актов законодательства государств-членов ЕАЭС, мониторинга национальной правоприменительной деятельности в сфере цифровизации, отметим, что каждое из государств ЕАЭС имеет свой уникальный опыт и соответствующие компетенции в цифровой экономике, реализуя национальные программы цифровизации. В то же время происходят достаточно противоречивые и несогласованные действия национальных правительств по формированию единых цифровых подходов к формированию единого финансового рынка ЕАЭС.

По нашему мнению, следует положить начало в теоретико-правовом исследовании механизма наднационального правового регулирования отношений по цифровизации финансовых инструментов единого финансового рынка на основе гармонизации национальных подходов к проблемам правового обеспечения цифровизации рынка ценных бумаг, а также банковской, биржевой, страховой, валютной и пр. финансовой деятельности. Перспективы гармонизации и развития наднационального правового регулирования цифровизации видятся в определении места и роли системы «блокчейн», использования смарт-контрактов и т.п.

Стоит заметить, что наиболее развитая в контексте цифровизации, банковская система расчетов не является единственной сферой, в которой все чаще применяется технология «блокчейн». Практика показывает, что именно в финансовом секторе экономики в настоящее время проводятся наиболее значимые и важные как технологические разработки, так и ведомственное правовое регулирование. К примеру, появляются проектные разработки и различные юридические решения по регулированию и внедрению новой технологии с использованием системы «блокчейн» при международных расчетах, гарантии сделок, отслеживании реализации сделок, в иных сферах.

В мире создаются соответствующие консорциумы финансовых услуг, мировые финансовые и IT-гиганты: UBS, Barclays, Citigroup, Банк России, IBM, Microsoft и др., которые инвестируют в исследование и внедрение системы «блокчейн» огромные средства. К слову, исследование развития цифровизации финансовых услуг в ЕС, США, среднеазиатском регионе доказывают перспективность этой технологии и доверительное к ней отношение.

Считаем целесообразным разработку соответствующего правового регулирования, направленного на внедрение технологии «блокчейн» в операции с ценными бумагами, клирингом, краудинвестингом, в реестры имущества и прав собственности, децентрализованное хранение данных, при идентификации пользователей и клиентов, при использовании смарт-контрактов, а также для подтверждения актуальности идентификационных данных.

Таким образом, представляется, что технология «блокчейн» в финансовом секторе ЕАЭС должна стать приоритетным направлением в согласованной нормотворческой деятельности как национальных законодательных органов, так и наднациональных органов ЕАЭС.

Наряду с долгосрочной перспективой разработки единых стандартов по формированию общих информационных реестров субъектов финансовых рынков, создания единого финансового (банковского) регулятора, создания наднациональной криптовалюты ЕАЭС, единых электронных форматов финансового взаимодействия и т.п., необходимо, по нашему мнению, на начальном этапе разработать и принять соглашение о введении в ЕАЭС общего платежного пространства, основанного на системе «блокчейн» с использованием системы распределенных реестров (к примеру, российская платформа «Мастерчейн»). Это позволит в ближайшее время проводить внутри ЕАЭС расчетные операции и обмениваться финансовой информацией без необходимости изменять уже существующие платежные системы.

Правовое регулирование на национальном и наднациональном уровнях в рамках соблюдения баланса интересов государств-членов при формировании единого цифрового пространства требует разработки и подписания дополнительного протокола о

цифровой экономике ЕАЭС к существующему Приложению № 3 Договора ЕАЭС⁷. И это самое начало пути....

¹ Европейский экономический союз. Правовой портал. [сайт] // URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415258/scd_10112017_12 (дата обращения: 11.10.2018).

² Отчет о научно-исследовательской работе по Договору № Н-09/89 от 8 августа 2014 г. по теме «Разработка Стратегии развития финансовых рынков государств-членов ТС и ЕЭП на период до 2025 года» // Евразийская экономическая комиссия. [сайт] // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dofp/finance/nir/reports/Documents/Отчет%20по%20IV%20этапу%20НИР%20Разработка%20Стратегии%20%20развития%20финрынков%2025%2012%202015.pdf> (дата обращения: 11.09.2018).

³ Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь. [сайт] // URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrya-2017-g-17716/ (дата обращения: 11.09.2018).

⁴ Представлен проект долгосрочной стратегии «Цифровая повестка дня Армении 2030» // Правительство Республики Армения. [сайт] // URL: <http://www.gov.am/ru/news/item/9207/> (дата обращения: 11.09.2018).

⁵ Digital Kazakhstan. [сайт] // URL: <https://digitalkz.kz/ru/o-programme/> (дата обращения: 11.09.2018).

⁶ Таза Коом. [сайт] // URL: <http://tazakoomb.kg/site/concept> (дата обращения: 11.09.2018).

⁷ См.: Договоро Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (ред. от 12 августа 2017 г.) // Европейский экономический союз. Правовой портал. [сайт] // URL: <https://docs.eaeunion.org/Pages/DisplayDocument.aspx?s=be9c798-3978-42f1-9ef-d0fb5d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610> (дата обращения: 11.09.2018).

А. В. Шиндина

доцент кафедры конституционного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Перманентное развитие российского общества, а также необходимость совершенствования подхода к формированию аппарата государственной и муниципальной службы свидетельствует о необходимости обсуждения вопроса создания корпуса государственных и муниципальных служащих, обладающих современными научными знаниями, умениями и навыками и профессионально подготовленных к осуществлению целей и функций государства в своей практической деятельности.

Решение столь сложной задачи невозможно без эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

На встрече со студентами Института законодательства ФГБОУ ВО «СГЮА» председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва В. В. Володин высказал необходимость подготовки высококвалифицированных юристов для работы в органах муниципальной власти по договорам о целевом обучении. По мнению В. В. Володина, указанный подход позволит обеспечить высококвалифицированными кадрами администрации муниципальных образований, а также гарантировать трудоустройство выпускникам юридических ВУЗов.

Указанный вопрос поднимался и ранее. Например, 16 октября 2017 года Премьер-министр России Д. А. Медведев провел селекторное совещание «О повышении эффективности целевого обучения и целевого приёма»¹, на котором подчеркнул, что особое внимание в вопросе целевого обучения необходимо обратить на качество подготавливаемых специалистов для сел, небольших городов, создавать реальные условия для того, чтобы молодежь возвращалась на свою малую родину. «Система целевого приёма, система обучения должна быть прозрачной, понятной, доступной, особенно для тех, кто действительно хочет помочь развитию родного региона, родного города или села» — отметил Дмитрий Медведев.

Безусловно, указанная позиция верна, но и нельзя не обратить внимание на определенные сложности в реализации указанного предложения.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ (в ред. от 13.08.2018) «Об образовании в Российской Федерации»² предусматривает возможность заключения договора о целевом обучении с муниципальными органами власти (выступают в роли заказчика) за счет местных бюджетов.

Но уже в Положении о порядке заключения между органом местного самоуправления и гражданином договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы найдем уточнение, что договор о целевом обучении заключается между органом местного самоуправления и отобранным на конкурсной основе гражданином, обучающимся в государственной образовательной организации высшего образования или профессиональной образовательной организации. Таким образом, это не традиционный договор о целевом обучении, который заключается еще с абитуриентом, а договор, который будет заключаться уже со студентом.

Примечателен и тот факт, что согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ (в ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации»³ заключение договора о целевом обучении осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

К анализу представляем Закон Саратовской области от 2 августа 2007 г. № 157-ЗСО (в ред. от 28.11.2017) «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области»⁴, согласно которому договор о целевом обучении с гражданином, осваивающим программы бакалавриата и программы специалитета, заключается не ранее, чем через два года после начала обучения и не позднее, чем за год до окончания обучения в образовательной организации.

Возникает дискуссионный вопрос: каким образом органы местного самоуправления (тем более, если говорить о муниципальных образованиях, находящихся за пределами областных или районных центров) заинтересуют студентов, уже осваивающих образовательные программы и уже обучающихся за счет бюджетных ассигнований? Напомним, что согласно пункту 4 статьи 28.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» право участвовать в конкурсе на заключение договора о целевом обучении имеют граждане, получающие среднее профессиональное или высшее образование по очной форме обучения за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В связи с указанным предлагаем предусмотреть возможность заключения целевого договора и со студентами, обучающимися на основе полного возмещения затрат за обучения, при условии, что после положительного результата прохождения конкурса, финансовые обязательства перед образовательной организацией будет нести

муниципальное образование. А также предусмотреть меры социальной поддержки для выпускников, решивших применить свои знания при работе в отдаленных муниципальных образованиях. Положительный опыт уже имеют работники здравоохранения и сельского хозяйства.

Считаем, что указанные предложения позволят привлечь высококвалифицированных сотрудников для работы в органах муниципальной власти.

¹ Официальный сайт Правительства Российской Федерации // URL: <http://government.ru/news/24903/> (дата обращения: 09.09.2018).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. I, ст. 7598; 2017. № 32, ч. II, ст. 5122.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152; 2017. № 18, ч. II, ст. 2667.

⁴ Саратовская областная газета. 2007. 17 авг.

В. В. Аржанов

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

О ВОЗМОЖНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА ПУТЕМ РЕГИСТРАЦИИ УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Конституция Российской Федерации заложила федеральный принцип государственного устройства России и самостоятельность местного самоуправления в пределах собственных полномочий. Существующая модель государственного устройства характеризуется тремя относительно самостоятельными уровнями власти (федеральным, региональным и местным), которые имеют свои органы публичной власти, способные принимать правовые акты. Получив такую возможность, регионы и муниципалитеты активно занялись нормотворческим процессом. При этом законодательство субъектов РФ и муниципальных образований часто формировалось вразрез с требованиями Конституции РФ и федеральными правовыми актами, тем самым разрушая единое правовое пространство. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в апреле 2001 года указывалось, что более 3,5 тысяч нормативных актов, принятых в субъектах РФ, не соответствовали Конституции России и федеральным законам¹. Это стало одной из причин широкой кампании по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральными правовыми актами².

Значительную роль в данном процессе сыграла Генеральная Прокуратура РФ и Министерство юстиции РФ и его территориальные органы, которые получили полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов³.

Кампания 2000–2002 гг. завершалась выстраиванием иерархии правовых актов и ликвидацией большинства правовых коллизий. Однако все равно остается открытым вопрос о существовании единообразного правового пространства в Российской Федерации. При этом следует рассмотреть определение понятия «правовое пространство».

Н. И. Матузов и А. В. Малько определяют «правовое пространство» как «сложный юридический мир»⁴. Н. С. Ельцов понимает под этим «всю совокупность юридических

норм»⁵, в то время как В. П. Малахов отмечает, что это «действия права, ... в пределах оговоренной законодателем территории, в пределах места»⁶. В. Т. Азизова правовое пространство видит как часть социального пространства, на которую распространяется действие норм права, то есть это сфера правового регулирования⁷. При этом Е. Г. Зинков говорит о «совокупности правопонимания, правоприменения, правоустановления и правореализации юридических норм»⁸.

Как видно, разные ученые, давая определение «правового пространства» акцентируют внимание на разных ее аспектах. Однако, проанализировав определение, можно выделить составные элементы данной правовой категории, такие как правовые акты, правовое регулирование (законодательная деятельность), право применения, определенная территория. Все эти элементы предполагают относительную самостоятельность субъектов нормотворческого процесса.

Конституция РФ в статьях 71–73 и договоры Российской Федерации с ее субъектами разграничили полномочия и предметы ведения между государственными органами Федерации и субъектами РФ. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ установлены полномочия муниципалитета (ст. 14–16). Это дает возможность говорить об относительной самостоятельности в правовом регулировании разными субъектами публичного права на федеральном, региональном и местном уровнях, которое осуществляется в пределах их полномочий. Регионы и муниципальные образования получили возможность, находясь в установленных федеральным законодательством рамках, по-разному регулировать схожие общественные отношения.

Например, в Новгородской, Пензенской и Орловской областях, Республике Чувашия депутатами местных представительных органов могут быть граждане, начиная с возраста восемнадцать лет¹⁰. При этом в Калужской, Волгоградской и Архангельской областях, Ставропольском крае в муниципальные депутаты могут избираться лица только по достижении двадцати одного года¹¹. Как видно, в разных муниципальных образованиях избирательные права граждан отличаются, при этом вышеназванные различия находятся в рамках федерального законодательства.

Наличие региональных правовых актов делает правовое пространство Российской Федерации неоднородным. При таких условиях трудно не согласиться с мнением В. Ю. Картухина, который отмечает, что правовое пространство (совокупность нормативных правовых актов) конкретного субъекта Федерации индивидуально и может не совпадать с набором законов и иных правовых актов другого субъекта Федерации¹².

Наряду с законодательством субъектов РФ муниципальные правовые акты являются важным фактором, влияющим на общее правовое пространство России. По данным Федеральной службы государственной статистики на январь 2017 года в России насчитывается более 22 тысяч муниципальных образований¹³, и в каждом из них могут приниматься свои правовые акты. Муниципальные правовые акты и отношения имеют четко выраженный локальный характер. Они действуют в пределах одного (определенного) муниципального образования, при этом обязательны не только для жителей, предприятий и учреждений, но и для органов государственной власти, расположенных на данной территории. Эти обстоятельства отмечают все ученые-юристы, затрагивающие вопросы муниципального права¹⁴.

Наличие относительно самостоятельных правовых актов, имеющих локальный характер, дает возможность говорить о правовом пространстве в границах одного муниципального образования, так как однородные отношения в обществе могут

по-разному урегулироваться в разных муниципальных образованиях. Данное положение прослеживается на примере публичных слушаний. В большинстве муниципалитетов все жители муниципального образования, достигшие восемнадцатилетнего возраста, могут участвовать в проведении публичных слушаний¹⁵. Однако в некоторых муниципалитетах ограничивается участие жителей в публичных слушаниях через установление дополнительных требований. Например, в Самаре регистрируют только граждан, желающих выступить, и чьи законные права или интересы затрагиваются на данных публичных слушаниях¹⁶. А в Новочебоксарске организаторы публичных слушаний определяют состав их участников¹⁷, т.е. сами муниципальные органы решают, кого пустить на слушания. Вышеприведенные примеры показывают, что права граждан на участие в публичных слушаниях в различных муниципальных образованиях различны. Что законно и допустимо в одном муниципалитете, то недопустимо и незаконно в другом.

Среди местных правовых актов особое место занимают уставы муниципальных образований. Устав — основополагающий акт муниципальных образований, который имеет всеобъемлющий характер, предполагает выбор модели организации местного самоуправления, служит основой для дальнейшего нормотворческого процесса, обладает высшей юридической силой в системе муниципальных актов, а также придает фактически существующим отношениям по самоорганизации правовой, юридической характер¹⁸. Важность данного документа объясняет введение государством дополнительного контроля содержания уставов муниципальных образований в виде их регистрации. Надлежащее качество правовых актов обеспечивается введением процедуры их государственной регистрации¹⁹. Правовое значение института государственной регистрации уставов муниципальных образований заключается в том, что органы государственной власти должны проверять текст устава на соответствие его Конституции РФ, федеральным и региональным законам.

При этом ответ на вопрос о том, позволяет ли регистрация уставов муниципальных образований добиться единообразия правового пространства в РФ будет отрицательным.

Часть 4 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»²⁰ закрепляет, что регистрирующий орган:

- проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ;
- проверяет соблюдение установленного порядка принятия устава муниципального образования;
- проводит антикоррупционную экспертизу устава муниципального образования.

Министерство юстиции РФ не уполномочено проверять единообразие правового пространства. При этом само федеральное законодательство не предполагает единообразия содержания муниципальных уставов. Статья 44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет требования к содержанию уставов, в которых должны указываться:

- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

— срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц.

Как видно уже по указанным вопросам нельзя добиться единообразия. При этом приведенный перечень не является исчерпывающим. Второй пункт названной статьи отмечает, что уставами могут регулироваться иные вопросы организации местного самоуправления, что и происходит на практике. Во многих уставах закрепляются:

- статус и социальные гарантии членов выборных органов и выборных должностных лиц, основания и порядок прекращения их полномочий;
- гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок организации муниципальной службы;
- экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- вопросы, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества.

Такая вариативность содержания уставов муниципальных образований необходима для учета исторических и иных культурных традиций определенной территории. Требование о соответствии уставов федеральному и региональному законодательству не должно приводить к дублированию норм этих правовых актов в актах муниципальных образований, как это иногда происходит на практике²¹.

Примером отсутствия единообразия уставов муниципальных образований может служить порядок замещения должности главы муниципального образования. В соответствии с пунктом 3 статьи 28 Устава города-героя Волгограда: «Глава Волгограда избирается из состава депутатов городской Думы 2/3 голосов от установленной численности депутатов тайным голосованием»²². В то время пункт 1 статьи 30 Устава Саратова закрепляет: «Глава муниципального образования избирается городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса»²³. Следует подчеркнуть, что эти уставы прошли регистрацию в территориальных органах Министерства юстиции РФ.

На основе вышеизложенного можно говорить, что регистрация уставов муниципальных образований не обеспечивает единообразия правового пространства в России. Сегодня можно констатировать, что в России сформировался относительно самостоятельный массив региональных правовых актов. Нормативные акты, регулирующие однородные общественные отношения, могут отличаться в различных муниципалитетах, что свидетельствует о локальном характере законности.

На современном этапе становления российской правовой системы невозможно добиться единства правового пространства. Ставить данную задачу в качестве цели деятельности отдельного органа государственной власти не совсем корректно. По нашему мнению, Министерство юстиции РФ должно добиваться не единообразия правового пространства, а выстраивания иерархии правовых актов, отсутствия конкуренции норм и коллизий в законодательстве различного уровня.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апр.

² См., например: *Шелихова Т.Л.* Приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 27 с.

³ Положение о Министерстве юстиции РФ, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4108.

⁴ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 161.

⁵ См.: *Ельцов Н.* Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 54.

⁶ *Малахов В.П.* Философия права: учеб. пособие. М., 2002. С. 357.

⁷ См.: *Азизова В.Т.* Общетеоретические проблемы обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004. 200 с.

⁸ См.: *Зинков Е.Г.* Понятие «правовое пространство» в науке теории государства и права // Юридическая мысль. 2012. № 6. С. 41–49.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2018. № 32, ч. II, ст. 5133.

¹⁰ См.: ст. 5 Закона Новгородской области от 30 июля 2007 г. № 147-ОЗ (ред. от 22 декабря 2016 г.) «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2007. 8 авг.; 2016. 28 дек.; ст. 2 Закона Орловской области от 30 июня 2010 г. № 1087-ОЗ (ред. от 4 мая 2016 г.) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами в органы местного самоуправления Орловской области» // Орловская правда. 2010. 3 июля; 2016. 11 мая; ст. 2. Закона Пензенской области от 22 мая 2006 г. № 1048-ЗПО (ред. от 16 февраля 2017 г.) «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу» // Документ опубликован не был. Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: ст. 5 Закона Ставропольского края от 12 мая 2017 г. № 50-кз (ред. от 29 июня 2017 г.) «О выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края» // Ставропольская правда. 2017. 16 мая; ст. 4 Закона Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД (ред. от 28 июля 2017 г.) «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2006. 14 дек.; 2017. 30 июля; ст. 3.1. Закона Калужской области от 25 июня 2009 г. № 556-ОЗ (ред. от 23 июня 2017 г.) «О выборах в органы местного самоуправления в Калужской области» // Весть. 2009. 3 июля (ст. 1–15); Весть. 2009. 7 июля (ст. 16–72).

¹² См.: *Картухин В.Ю.* Основные закономерности использования законодательной техники в правовой практике субъекта Российской Федерации: анализ проблем совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 24–27.

¹³ См.: База данных показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики // URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/muNest> (дата обращения: 10.08.2018).

¹⁴ См.: *Шурина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 2007. С. 26; *Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Колесникова. М., 2011. С. 12, 20; Волкова Л.П., Колесников А.В., Максимова Н.А.* Муниципальное право России: учебное пособие. Саратов, 2003. С. 26.

¹⁵ См.: п. 1.4 Положения от 10 июля 2015 г. № 191-ВГД «О порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе — город Волжский Волгоградской области» // Волжский муниципальный вестник. 2015. 21 июля; ст. 2 Положения о публичных слушаниях в городском округе «Город Хабаровск» от 22 ноября 2005 г. № 181 (ред. от 21 марта 2017 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См. п. 4.2. Положения от 27 октября 2005 г. № 176 (ред. от 3 декабря 2015 г.) «О публичных слушаниях в городском округе Самара» // Самарские известия. 2005. 29 окт.; Самарская газета. 2015. 12 дек.

¹⁷ См.: п. 2.6. Положения от 15 ноября 2005 г. № С 3–1 (ред. от 30 марта 2017 г.) «О публичных слушаниях в городе Новочебоксарск» // Грани. 2005. 19 нояб.; Родники Чувашии. 2017. 10 апр.

¹⁸ См.: *Сударикова Т.В.* Современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации: задачи, итоги, проблемы // Пенза. 2013. № 4. С. 10–12.

¹⁹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 158.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108; 2017. № 1, ч. I, ст. 35.

²¹ См.: *Болдыш А.Ю.* Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2015. № 13. С. 4321–4325.

²² См.: Устав города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (ред. от 23 мая 2018 г.) // Волгоградская газета. 2006. 9 марта.

²³ См.: Устав муниципального образования «Город Саратов» от 18 декабря 2005 г. № 67–649 (ред. от 26 декабря 2017 г.) // Официальный сайт Саратовской городской думы. URL: <http://www.saratovduma.ru/regulations> (дата обращения: 08.09.2018).

Е. В. Китрова

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Качество образования — это соответствие образования (как результата, как процесса, как социальной системы) многообразным потребностям, интересам личности, общества, государства; — это системная совокупность иерархически организованных, социально значимых существенных свойств (характеристик, параметров) образования (как результата, как процесса, как социальной системы) ¹.

Статья 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² трактует качество образования как комплексную характеристику образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающую степень их соответствия федеральным государственным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

В соответствии со статьей 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль качества образования. Согласно названному Закону задача федерального государственного контроля в сфере образования заключается в оценке соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, требованиям федеральных государственных стандартов, посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам предусмотренных законодательством мер.

Одновременно с вышеуказанным Федеральным законом отношения, возникающие в связи с осуществлением контроля в сфере образования, регулируются целым рядом правовых актов, среди которых можно выделить: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³; Постановление Правительства РФ от 25 июля 2013 г. № 627 «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих

образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну»⁴, Постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»⁵; Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 декабря 2014 г. № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность»⁶, Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 6 июля 2016 г. № 822 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования»⁷ и другие.

Федеральный государственный контроль качества образования осуществляется посредством плановых и внеплановых проверок на предмет соблюдения органами управления и организациями законодательства РФ в области образования.

В рамках осуществления федерального государственного контроля качества образования проводятся проверки по контролю качества образования в образовательных организациях высшего образования, основными задачами которых являются:

— оценка соответствия содержания образования требованиям федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования при организации образовательного процесса;

— оценка условий реализации основных образовательных программ высшего образования;

— оценка соответствия качества подготовки обучающихся и выпускников требованиям федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования;

— оценка результатов освоения основной образовательной программы высшего образования;

— принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений требований федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования.

Вместе с тем необходимо отметить, что полного контроля за качеством образования невозможно достигнуть без внутреннего контроля в образовательных учреждениях высшего образования. Система внутреннего контроля включает следующие взаимосвязанные компоненты: контрольную среду; процедуры внутреннего контроля; систему информационного обеспечения и обмена информацией; оценку эффективности самой системы внутреннего контроля.

Целью внутреннего контроля является совершенствование деятельности в образовательных учреждениях высшего образования, улучшение качества образовательного процесса. При его проведении осуществляются такие функции, как аналитическая; контрольно-диагностическая, коррективно-регулятивная. Они направлены на повышение профессионализма всех категорий сотрудников образовательной организации высшего образования (административного, научно-педагогического, технического и вспомогательного персонала)⁸.

В соответствии со статьей 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», приказом Министерства образования Российской Федерации от 19 ноября 2013 г. № 1259 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)»

⁹, приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 16 марта 2015 г. № 240 «Об утверждении порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, находящейся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации»¹⁰, приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. № 301 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»¹¹ образовательной организации и ее руководству предоставлены права по принятию и изданию локальных нормативных актов, содержащих нормы, регулирующие образовательные отношения. В частности, они могут регламентировать, порядок внутренней системы оценки качества образования; формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся и др.

Несомненно, что только системный подход к контролю качества образования как внутри образовательной организации высшего образования, так и на государственном уровне позволит обеспечить гарантированное Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» качественное образование.

¹ См.: Словарь согласованных терминов и определений в области образования государств-участников Содружества Независимых Государств. М., 2004. С. 44.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №53, ст. 7598.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. I, ст. 6249; 2018. № 32, ч. II, ст. 5116.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31, ст. 4223.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 33, ст. 4378.

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201502040047?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 19.09.2018).

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201608030010> (дата обращения: 19.09.2018).

⁸ См.: *Мотова Г. Н., Матвеева О. А.* Применение стандартов ENQA и моделей качества при построении внутривузовской системы гарантии качества в вузе // Сборник шестой всероссийской научно-практической конференции Гильдии экспертов в сфере профессионального образования «Внедрение Европейских стандартов и рекомендаций в системы гарантии качества образования». М., 2011. С. 60.

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201801240039> (дата обращения: 19.09.2018).

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201505080026> (дата обращения: 19.09.2018).

¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201707170035> (дата обращения: 19.09.2018).

С. В. Полякова

старший преподаватель кафедры управления и права
ФГАОУ ВО ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»

ИНСТИТУТ ПОЛИЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Ретроспективный анализ зарубежного опыта правоохранительной деятельности показывает, что каждая страна в зависимости от сложившихся исторических, политических, территориальных, социально-экономических, криминологических факторов, а также колорита национальных и местных традиций создала свою систему охраны общественного порядка. Как известно, полностью преступные посягательства невозможно искоренить, но остроту и количество их проявлений можно значительно снизить.

В процессе общественно-исторического развития с появлением различных форм государственности и правотворчества возникает потребность в создании особого структурного подразделения (организации, ведомства), призванного различными мерами, в большей степени насильственными, противостоять нарушениям законности и порядка, пресекать преступность, защищать имущественную и личную безопасность населения. Такие силовые структуры существовали со времен античности и являются прообразом полиции в её современном значении.

Первоначально термин «полиция» (греч. «politeia», polis — город), появился в известном трактате Аристотеля «Полития», где им обозначалось государственное и городское управление. Позднее термин перешел в латинский язык и широко использовался в научных и официальных источниках Римской и Византийской империй, с конца XIV в. — во Франции и Германии. Затем термин «полиция» приобрел более ограниченный смысл: под ним стали понимать правительственную деятельность, направленную на обеспечение общественного порядка, — «репрессию в области безопасности и регламентацию в области благосостояния». С начала XVIII в. это понятие стало обозначать систему административных органов, призванных осуществлять борьбу с правонарушениями¹.

Период XVII–XVIII вв. в монархических странах Европы — считается временем расцвета «полицейского государства». Однако уже к концу XVIII в. идеи «абсолютной власти» и «полицейского государства» себя исчерпали, так как стали отрицательно сказываться на экономическом и политическом развитии передовых стран. В европейских странах и США широкую общественную поддержку получает идея правового государства, отраженная в античных трактатах, и затем получившая новое обоснование в трудах философов и государственных деятелей «времен просвещения». Согласно этому концептуальному направлению, сфера государственного вмешательства подлежала значительному сужению. Активное реформирование национальной системы правоохранительных органов в европейских странах, в том числе и в России, начинается после Французской Революции 1789 г., когда наряду с традиционной полицией формируется жандармерия.

В XIX — начале XX в. окончательно сложились два подхода к полицейской деятельности — «британско-американский» и «континентально-европейский». В их основе заложено различное толкование объема полномочий полиции. Так, в Великобритании обязанности полиции ограничивались тремя основными задачами: во-первых, поддержание порядка; во-вторых, раскрытие преступлений; в-третьих, регулирование

уличного движения в городах. Считалось, что эти обязанности взаимосвязаны и образуют единую полицейскую функцию обеспечения общественной безопасности. В странах континентальной Европы задачи полиции были значительно шире. Она решала задачи предотвращения правонарушений, которые трактовались в самом широком смысле, и поэтому сложно было назвать какую-либо сферу социальной деятельности, которая так или иначе не была бы связана с полицейской прерогативой. «Континентально-европейская» полиция всегда имела четкую, централизованную иерархию с ориентацией на «силовое решение» проблем.

В связи со значительными политическими изменениями: созданием в начале XX в., а затем распадом Советского Союза и в преддверии образования Евросоюза в конце XX в., происходили значительные преобразования в правоохранительной деятельности многих европейских стран.

Особое внимание этому вопросу уделено А. К. Киселевым в аналитическом исследовании реформ правоохранительных структур в период 1989–2002 гг., в регионе Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Македония, Румыния, Сербия и Черногория). Реформирование правоохранительных систем в этих странах в большей степени было связано не со структурной, а содержательно-концептуальной направленностью. Современный взгляд на реформы в странах Юго-Восточной Европы показывает, что они в большей степени были ориентированы на дальнейшую консолидацию демократического контроля при широком участии гражданского общества; поддержанием судебно-правовой реформы; борьбу с коррупцией и организованной преступностью в сфере общественной безопасности².

Однако не все страны мира в построении правоохранительной системы ориентированы на европейские модели. М. И. Исаева провела исследование конституционно-правовых основ деятельности полиции стран арабского мира. Между арабскими странами существует огромная дифференциация по самым разным показателям: политико-правовым, экономическим, идеологическим, ментально-культурным, социальным. Непременным атрибутом современного государства Арабского Востока является наличие мощного и всеохватывающего полицейского аппарата, уходящего историческими корнями в глубокую древность. Вместе с тем объединяющим положением в понимании роли полиции в арабских странах, как и во всем мире, является общепринятое социальное предназначение полиции — обеспечение общественного порядка и борьба с преступностью³. Специфика осуществления в арабских странах государственных функций, в том числе правоохранительной, полицейской, во многом обусловлена своеобразной концепцией мусульманского государства, то есть религиозным (теологическим) и ментально-культурным аспектом.

Правоохранительная система США, наоборот, отличается динамичностью, технологичностью и отражением современной концептуальности поддержания общественного правопорядка в рамках реализации демократических прав и свобод в гражданском обществе. В этом контексте можно сказать, что США не имеют «тяжелых оков истории». В силу исторических особенностей возникновения в США не было этапа «полицейского государства», правоохранительная система в период своего становления уже вобрала демократические идеи Декларации независимости 1776 г. и Конституции 1787 г. при сохранении ряда полицейских образований, связанных с англосаксонскими институциональными традициями. В результате в США сложились три уровня государственной власти: федеральный, отдельных штатов и местный⁴.

На формирование в XX веке законодательной и правоохранительной систем в странах Восточной и Юго-Восточной Азии, таких как Китай, Монголия, КНДР, Вьетнам, оказала значительное влияние политическая идеология и модель законодательной системы и правоохранительной деятельности, существующая в то время в СССР, которая при всех особенностях и отличиях относилась к романо-германской правовой семье. После провозглашения в 1949 г. Китайской Народной Республики (КНР), была создана Народная полиция, которая в настоящее время имеет сложную структуру. Правовой основой деятельности полиции является Закон КНР «О народной полиции», в котором в статье 2 определены ее задачи: защита безопасности государства, поддержание общественного порядка, защита личной безопасности и свободы граждан и их собственности, защита общенародной собственности, предотвращение, пресечение и наказание незаконной и преступной деятельности. Важным аспектом в деятельности полиции является тесная взаимосвязь с населением, и принятие замечаний и контроля с его стороны. Начиная с 90-х гг. прошлого века, планомерная модернизация полиции в Китае, осуществлялась с ускоренным технологическим оснащением, что позволяет ей быть в XXI в., одной из самых эффективных в мире⁵.

В настоящее время в демократически ориентированных странах, выбор модели охраны общественного правопорядка, прежде всего, связан с концептуальным обоснованием деятельности полиции, в рамках реализации демократических прав граждан. На современном этапе развития «силовые модели» борьбы полиции с преступностью уступают место концепции «полиция на службе общества» (community policing). Доминирующей стратегией деятельности полиции становится сотрудничество с гражданами в целях совместного предупреждения преступлений, и других нарушений общественного порядка⁶.

Таким образом, сравнительный анализ зарубежного опыта правоохранительной деятельности показывает, что к настоящему времени сформировалось несколько моделей институтов полиции. Объединяющим положением современного понимания предназначения института полиции во всех странах, является обеспечение общественного порядка и противодействие преступности.

¹ См.: Яковлев К.Л., Яковлева Е.И., Яковлева О.Н. Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран. М., 2011. С. 3.

² См.: Киселев А.К. Юго-Восточная Европа: реформы правоохранительных структур на рубеже XX–XXI века // Научные ведомости. 2014. № 21 (192). С. 181–188.

³ См.: Исаева М.И. Конституционно-правовые основы деятельности полиции стран арабского мира // Альманах современной науки и образования. 2010. № 1 (32), ч. II. С. 44–46.

⁴ См.: Шалягин Д.Д. Полиция США — организационные и правовые основы деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 17–84.

⁵ См.: Манцуров А.Ю. Особенности тактики деятельности Народной полиции Китайской Народной Республики при несении службы // Вестник московского университета МВД России. 2009. № 11. С. 105–108.

⁶ См.: Майоров В.И., Северюгин В.Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 95–106.

С. С. Санникова

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

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ

Продовольственная безопасность обусловлена эффективным функционированием организаций различных отраслей экономики в целом. В то же время формирование продовольственных ресурсов обеспечивается за счёт осуществления производства сельскохозяйственной продукции и переработки сельскохозяйственного сырья. Этим определяется приоритетный характер осуществления государственной политики в области развития агропромышленного комплекса, что должно обеспечиваться всемерной государственной поддержкой. Надлежащее состояние развития агропромышленного комплекса гарантирует социальную стабильность в обществе, а также политическую и экономическую независимость государства. Традиционный подход в государственном управлении, связанный с недооценкой значимости производства сельскохозяйственной продукции для развития экономики государства, использованием агропромышленного сектора для целей перераспределения ресурсов в иные отрасли, способен привести сельское хозяйство к регрессу, а государство — к созданию реальной угрозы продовольственной безопасности¹. Усугубить эту опасность может дефицит поставок сельскохозяйственной продукции из-за рубежа. В связи с этим одной из задач государственного управления должно стать формирование собственных ресурсов и создание производственных возможностей для обеспечения населения продовольственными товарами отечественного производства (главным образом хлебобулочной и мясомолочной продукцией), что неизбежно связано с необходимостью развития собственного агропромышленного производства и замещением товаров зарубежного происхождения.

В научной литературе продовольственная безопасность часто определяется как возможность обеспечения независимости от внешних поставок продовольствия. Согласно мнению А.А. Анфиногентовой, наступление продовольственной безопасности зависит от достижения продовольственной независимости государства, являясь результатом способности субъектов государственного управления преодолевать внешние угрозы, содействовать устойчивости развития сферы производства продовольственных товаров и потребления². Если исходить из данной точки зрения, то основная характеристика продовольственной безопасности — это способность органов государственного управления сформировать механизмы обеспечения усилиями отечественного товаропроизводителя доступа населения государства к качественным продуктам питания в количестве, которое необходимо для сохранения и поддержания жизни и здоровья человека, а также механизмы административно-правового регулирования предельных размеров импорта, способных обеспечить физиологические нормы потребления пищевой продукции и обогащение её ассортимента.

В научной литературе отмечается, что устойчивое развитие сельского хозяйства должно быть связано с поддержкой государства, которая может быть выражена в эффективном использовании набора правовых средств и инструментов государственного управления в указанной отрасли, базирующихся на началах сельскохозяйственного протекционизма³. При этом в качестве основы развития агропромышленного

производства в условиях современных экономических реалий следует рассматривать развитую институциональную среду, в которой могут быть сформированы условия для развития импортозамещающих производств, активизации интеграционных и инвестиционно-инновационных процессов, повышения квалификации кадров. Правовые средства государственной поддержки и управления в данной отрасли должны опираться на экономические рычаги и инструменты: налоги, гранты, субсидии, кредиты и др.⁴

В основу формирования сбалансированной государственной аграрной политики и эффективного государственного управления в отраслях сельскохозяйственного производства должна быть положена идея равномерного развития социальной, экономической и экологической сфер сельских поселений. Стабильное развитие аграрного сектора экономики государства и субъектов Российской Федерации предполагает интенсификацию деятельности государства, которая за счёт многочисленных инструментов воздействия, в том числе правовых нормативов и государственного планирования, опосредованно воздействует на производство продукции сельского хозяйства, а также на обеспечение её реализации⁵.

Кризисные явления в экономической области, в том числе в отраслях сельскохозяйственного производства на уровне субъектов Российской Федерации, диктуют необходимость применения административно-правовых мер стимулирования и развития отечественного агропромышленного комплекса, чему может способствовать эффективная налоговая поддержка вкупе с совершенствованием института государственно-частного партнерства. В литературе отмечается, что государственная поддержка производства сельскохозяйственной продукции является одним из важнейших факторов обеспечения национальной, в том числе продовольственной, безопасности, поскольку стимулирует рост объёмов производства продуктов питания и их потребления на душу населения, а также способствует доступности продовольствия для широких слоев населения⁶.

Нормативно-правовую основу обеспечения повышения эффективности агропромышленного комплекса в Российской Федерации и её субъектах составляет Федеральный закон РФ от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) «О развитии сельского хозяйства»⁷, а также ряд иных нормативных правовых актов, которые регулярно подвергаются изменениям и дополнениям с учётом различных внутренних и внешних факторов, влияющих на текущее состояние агропромышленного комплекса. Для обеспечения его реализации административно-правовыми средствами стратегического планирования была принята Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы⁸, в которой отражена концепция государственного управления в агропромышленном комплексе, предусматривающая пути выхода производства сельскохозяйственной продукции из кризиса и обеспечение поступательного развития сельского хозяйства.

Несмотря на наличие существенных научных наработок, накопленных в теории административного права и других юридических науках, а также системы нормативных правовых актов, определяющих основы государственного управления в агропромышленном комплексе, вопросы, связанные с разработкой наиболее существенных направлений его совершенствования в условиях реализации политики импортозамещения, нуждаются в постоянном мониторинге.

Обобщение научных взглядов по вопросам основных направлений и инструментов государственного регулирования и государственного управления в отраслях сельского хозяйства позволило установить следующее:

— государственное регулирование и государственное управление в отраслях сельского хозяйства призвано обеспечить достижение долгосрочных целей развития агропромышленного комплекса в условиях постоянной трансформации рыночных отношений;

— в качестве объекта государственного регулирования и государственного управления в отраслях сельского хозяйства рассматривается формирование будущего ресурсного потенциала сельского хозяйства;

— государственное регулирование и государственное управление в отраслях сельского хозяйства предполагает воздействие органов государственной, в том числе исполнительной, власти на производство и реализацию продовольственных товаров в целях повышения эффективности и конкурентоспособности, обеспечения расширенного воспроизводства и устойчивого развития отечественного агропромышленного комплекса;

— государственное регулирование и государственное управление в отраслях сельского хозяйства базируется на тесной взаимосвязи агропромышленного комплекса как с внутренней экономической средой, так и внешними экономическими факторами⁹.

Модернизация правовых механизмов государственного регулирования и государственного управления в отраслях сельского хозяйства должна быть ориентирована на обеспечение устойчивости его развития, рост производства продукции сельского хозяйства и продовольствия в объёмах, необходимых для нейтрализации угроз продовольственной безопасности и реализации политики импортозамещения, повышения социальной, экономической и экологической эффективности функционирования агропромышленного комплекса¹⁰.

¹ См.: Горбачева А. А., Кулченко А. Ю. Противоречия управления в обеспечении продовольственной безопасности России // Инженерный вестник Дона. 2014. Т. 29. № 2. С. 25.

² См.: Продовольственная безопасность России: проблемы и перспективы / под ред. А. А. Анфиногентовой. Саратов, 2004. С. 8.

³ См.: Плотникова Е. В. Использование программно-целевого подхода к государственному регулированию развития семейных животноводческих ферм (СЖФ) в крае // Проблемы и перспективы развития аграрного рынка: сб. научн. ст. / под ред. М. П. Дулина. Краснодар, 2013. С. 240–245.

⁴ См.: Лазыко Л. В. Проблемы государственного регулирования молочнопродуктового подкомплекса АПК России // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики: матер. IV Междунар. научно-практ. конф. Краснодар, 2016. С. 206–212.

⁵ См.: Зеленская А. А., Лазыко Л. В. Развитие инфраструктуры регионального потребительского рынка // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики: матер. V междунар. научно-практ. конф.: в 2 т. Краснодар, 2016. Т. 1. С. 134–140.

⁶ См.: Плотникова Е. В. Тенденции развития подотраслей животноводства в Краснодарском крае // International Scientific and Practical Conference World science. 2016. Т. 5. № 1 (5). С. 47–51.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2018. № 1, ч. 1, ст. 8.

⁸ Утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 13 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549; 2017. № 52, ч. 1, ст. 8126.

⁹ См.: Артемова Е. И., Плотникова Е. В. Совершенствование системы государственного регулирования аграрного производства как фактор импортозамещения // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017. № 128. С. 1212–1223.

¹⁰ См.: Плотникова Е. В. Тенденции развития подотраслей животноводства в Краснодарском крае // International Scientific and Practical Conference World science. 2016. Т. 5. № 1 (5). С. 47–51.

Е. В. Тарулина

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

А. А. Проничкин

студент 2 курса Института законотворчества
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОСНОВАНИИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Начало XXI века для Российской Федерации проходит под эгидой стремительного развития многих сфер жизнедеятельности общества, а также восстановления утраченных за 90-е годы прошлого столетия позиций. Именно с правового сектора начались изменения в государственном управлении. Деятельность государственных гражданских служащих является точкой отсчета деятельности всего государства. Правовой статус государственных гражданских служащих, в том числе дисциплинарная деликтоспособность, представляются центром изучения ученых-административистов¹.

Дисциплинарная ответственность на государственной гражданской службе — это вид юридической ответственности, особый способ урегулирования нормами административного права, возникшего в процессе служебной деятельности нарушения административно-служебного порядка. Следуя общепринятой структуре любого вида юридической ответственности, рассмотрим дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих через правовое (юридическое) основание.

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации осуществляется в первую очередь Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»². Нарушение локальных нормативных актов государственного органа³ также влечет дисциплинарную ответственность.

На наш взгляд, проблема заключается в недостаточном соответствии норм о дисциплинарной ответственности своим целям. Ведь главной задачей является обеспечение дисциплины в процессе служебной деятельности. Российское общество находится в постоянном развитии, и правовая сфера должна за этим развитием следовать. В настоящее время частым явлением становится отставание норм от требований уровня общественной жизни. Это отражается и на результативности дисциплинарного производства в отношении государственных гражданских служащих. Для дальнейшего развития данного института требуется создание новых, актуальных нормативных правовых актов.

Для эффективности реализации дисциплинарной ответственности имеет значение личностный фактор, то есть отношение самих государственных гражданских служащих к установленным правилам. Этим дисциплинарная ответственность во многом схожа с административной ответственностью, где административное принуждение применяется «в целях предупреждения и пресечения правонарушений»⁴. По мнению авторов, реализация цели административного принуждения приводит к воспитанию в личности определенной правовой культуры. Например, деяния, которые нарушают дисциплинарный порядок должны критиковаться самими же государственными

гражданскими служащими. К сожалению, многие государственные гражданские служащие воспринимают свою работу как возможность безвозмездно пользоваться привилегиями, а не как государственную деятельность, заключающуюся в обеспечении взаимодействия между государством и обществом. Осознание неизбежности наказания за совершенный проступок значительно повышает эффективность правовых норм данного правового института. Соблюдение же норм влечет усиление доверия граждан к государственным органам.

Согласно части 1 пункта 3 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственному гражданскому служащему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц. К сожалению, на практике этот запрет не действует. Главная причина нарушения данного запрета — низкая заработная плата некоторых государственных гражданских служащих. В результате ученые выдвинули предложение для малой оплачиваемой категории государственных гражданских служащих разрешить заниматься предпринимательской деятельностью в организациях, не имеющих прямого отношения к государственной гражданской службе⁵. Данное предложение вполне логично, но имеет свои недостатки, так как идеального решения этой проблемы, на взгляд авторов, не существует.

Проблема заключается в туманности и неясности норм, регулирующих данный правовой институт. Например, нормативная база не содержит требуемого перечня дисциплинарных проступков, из-за чего возникают проблемы реализации данных норм. Противоположность этому — исчерпывающий перечень дисциплинарных взысканий. Требуемое соответствие дисциплинарного взыскания конкретному дисциплинарному проступку отсутствует, что вызывает огромные проблемы на практике⁶, когда за незначительный проступок государственный гражданский служащий подвергается высшему дисциплинарному взысканию в виде увольнения. Идентично данная проблема работает и в обратном направлении. Единственным решением является установление конкретных связей между дисциплинарным проступком и дисциплинарным взысканием, выраженное в модели: состав дисциплинарного проступка — санкция за данное деяние.

Многозначная трактовка норм — корень, от которого развиваются иные проблемы, например коррупция. Коррупция охватывает данный институт с двух направлений: изнутри системы и снаружи. Самоуничтожение этой системы коррупцией — результат действия непроработанных норм, закрепленных в правовой базе. Это явление влияет и на окружение: большинство граждан просто не доверяют государственным гражданским служащим. Коррупция ставит клеймо на данный правовой институт. Моментально решить данную проблему не получится, это возможно с течением времени и планомерной работы над повышением правосознания как государственных гражданских служащих, так и граждан.

Стоит отметить, что еще в советское время существовала проблема неоднозначности норм института дисциплинарной ответственности. Они закрепляли отдельные элементы дисциплинарного производства, были малочисленны, и зачастую не регулировали важнейшие вопросы. Еще одна знаковая проблема дисциплинарной ответственности в СССР проявлялась в том, что ведение дисциплинарного процесса зависело от уровня культуры организационной работы и лиц, осуществляющих это производство, а должно было зависеть от соблюдения юридических правил, регулирующих дисциплинарный процесс⁷.

В современной практике применения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих существует проблема, вызывающая множество дискуссий, как среди юристов — практиков, так и среди ученых. Это применение за одно и то же противоправное деяние «двойной» юридической ответственности: дисциплинарной и административной. Например, согласно нормам статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁸ (далее — КоАП РФ) о нарушении должностным лицом законодательства о труде и об охране труда влечет одновременно и дисциплинарную и административную ответственность. Уполномоченное должностное лицо федеральной инспекции труда и подведомственных ей государственных инспекций труда в субъектах РФ вправе назначить административное наказание согласно санкции статьи 5.27 КоАП РФ при установлении доказательства его вины в соответствии с административно-деликтным законодательством, а представитель нанимателя имеет право применить к государственному гражданскому служащему дисциплинарное взыскание в соответствии с административно-служебным законодательством. В соответствии с принципом «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление»⁹, полагаем, что он распространяется и на другие виды противоправных деяний.

За все время существования института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих было исправлено много пробелов в законодательстве. Так, например, утратила силу часть 10 статьи 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», содержащая недвусмысленную норму, согласно которой при освобождении государственного гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности. Проблема заключалась в том, что понимание «иной должности» довольно широкое, она может быть как нижестоящей, так и вышестоящей — такой пробел давал свободу коррупции и не имел логики. Со временем проблемы решаются, а законодательство обновляется и становится эффективнее.

Институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих только начинает свой путь, и бесспорно, проблемы следует решить, для чего нужно развитие высокого правосознания граждан и общественного сознания. Кроме того, необходимо создание отдельного закона, содержащего полный и исчерпывающий перечень норм.

Полагаем, что законодателю необходимо выделить служебно-дисциплинарные деликтные нормы из Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в самостоятельный нормативный правовой акт. Правовой формой этого акта может быть, например, Указ Президента Российской Федерации «Правила дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе», включающий материальные и процессуальные нормы. Так, к материальным нормам будут относиться перечни составов дисциплинарных проступков и соответствующих им дисциплинарных взысканий, а к процессуальным — процедура привлечения к дисциплинарной ответственности. Нормативный правовой акт, выделенный из фундаментального служебного законодательства, станет весомым вкладом в правовой институт государственной службы Российской Федерации.

¹ См.: *Добробаба М. Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно- служебных правоотношений / под ред. А. Ю. Соколова. Саратов, 2018. С. 8.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2018. № 32, ст. 5100.

³ В основе регулирования локальной дисциплины в государственном органе лежит Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол № 21) // Бюллетень «Официальные документы в образовании». 2011. № 36. При этом каждый орган государственной власти принимает собственный локальный нормативный акт, например: Приказ Минюста России от 23.03.2011 № 93 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов» // Бюллетень Минюста РФ. 2012. № 2.

⁴ *Соколов А. Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов, 2014. С. 7.

⁵ См.: *Сторчак В. Г.* Факторы, снижающие эффективность дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Юридическая мысль. 2017. № 1 (99). С. 115.

⁶ *Танасиенко И. И., Архиреев А. С., Лазарев В. В.* О дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс». С. 5.

⁷ См.: *Адушкин Ю. С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. С. 116–117.

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21.07.2014) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 9, ст. 851.

К. А. Тихонов

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

КРЕДИТНЫЙ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ КООПЕРАТИВ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В Российском государстве на сегодняшний день происходят процессы интенсивного развития действующих, а также формирования новых рыночных отношений¹. За последнее время на территории России стали активно развиваться сектора финансовых услуг, а именно формирование кредитных потребительских кооперативов (далее — КПК), которые представляют собой добровольное объединение физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков)². Их интенсивное развитие привело к необходимости подробного анализа законодательства об ответственности КПК.

КПК, как организации, то есть юридические лица, так и их должностные лица, могут выступать субъектами административного правонарушения, под которыми, согласно части 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 3 августа 2018 г.)³, понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Административная деликтоспособность, то есть способность нести ответственность за административные правонарушения, у КПК как юридического лица наступает с момента его образования, а у его должностных лиц — с момента избрания их общим собранием членов кредитного кооператива (пайщиков) из числа членов кредитного кооператива (пайщиков) на срок, установленный уставом кредитного кооператива, но не более чем на пять лет⁴.

В Федеральном законе от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О кредитной кооперации»⁵ четко сформирован перечень требований к созданию и функционированию КПК. Данным нормативным правовым актом установлен тщательный контроль и надзор за деятельностью КПК со стороны соответствующих государственных органов, что представляется наиболее правильным и целесообразным. В Законе «О кредитной кооперации» сформулированы наиболее важные положения законодательства о КПК:

1) необходимость соблюдения порядка размещения средств резервного фонда КПК (п. 3 ч. 2 ст. 5);

2) защита прав членов КПК (пайщиков) (ч. 1 ст. 13);

3) обязанность КПК соблюдать определенные финансовые нормативы (например, максимальную сумму займа, предоставляемая одному участнику КПК) (ч. 4 ст. 6);

4) хранение документов КПК (например, устав КПК, положения о филиалах и представительствах) (ст. 29).

Нарушения данных требований нашли свое закрепление в качестве отдельных составов административных правонарушений в статье 15.38 КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации о кредитной кооперации и законодательства о сельскохозяйственной кооперации».

Так, на должностных лиц КПК могут быть наложены такие виды административных наказаний, как предупреждение или административный штраф в размере от 5000 до 10000 рублей, а сами КПК (как юридические лица) могут быть подвергнутыми также предупреждению или административному штрафу, но уже в большем размере — от 30000 до 50000 рублей — в случаях, предусмотренными одной из первых 3 частей статьи 15.38 КоАП:

— нарушение КПК финансовых нормативов, предусмотренных законодательством РФ о кредитной кооперации (часть 1 статьи 15.38 КоАП РФ);

— нарушение порядка размещения средств резервного фонда КПК, установленного в соответствии с законодательством РФ о кредитной кооперации (часть 2 статьи 15.38 КоАП РФ);

— нарушение прав члена КПК (пайщика) (часть 3 статьи 15.38 КоАП РФ).

Должностные лица КПК могут быть подвергнутыми административному штрафу в размере от 5000 до 10000 рублей; а КПК как организация — в размере от 15000 до 30000 рублей, а также данным субъектам возможно вынесение предупреждения, что является наименее строгими санкциями, предусмотренными в части 4 статьи 15.38 КоАП.

Должностные лица КПК будут подвергнуты административному штрафу в размере от 10000 до 25000 рублей; а КПК — в размере от 50000 до 100000 рублей, что является наиболее строгими санкциями за нарушение части 5 статьи 15.38 КоАП.

Данное правонарушение представляет собой несоблюдение требований ст. 15 относительно нового Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О потребительском кредите (займе)»⁶, регламентирующей

внесудебный порядок взыскания задолженности по кредитам. Основными причинами указанного законодательного нововведения стали неоднократные случаи злоупотребления своими полномочиями службами безопасности банковских структур и коллекторскими организациями, что стало следствием существенных негативных последствий для недобросовестных должников (заемщиков), в отношении которых производилось внесудебное взыскание.

И, наконец, должностные лица КПК будут подвергнуты административному штрафу на сумму в размере от 2000 до 5000 рублей; а КПК (как юридическое лицо) — в размере от 30000 до 50000 рублей, за нарушение части 6 статьи 15.38 КоАП.

Из проведенного анализа статьи можно сделать вывод о том, что и КПК (как организация) и его должностные лица могут быть подвергнуты только двум видам административных наказаний — предупреждению или административному штрафу, последний из которых является повышенным для обоих исследуемых субъектов административного правонарушения.

Однако представляется, что указанные в статье 15.38 КоАП санкции следует дополнить другими видами административных наказаний. А именно для КПК как юридического лица ввести такой вид административного наказания, как административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП), а для его должностных лиц — дисквалификацию (ст. 3.11 КоАП).

В заключение необходимо отметить, что анализ законодательства о привлечении к административной ответственности КПК позволяет сделать вывод о том, что:

— усовершенствован механизм защиты пайщиков и заемщиков, как наиболее уязвимых участников правоотношений в сфере потребительского кредитования;

— созданы предпосылки для «отсеивания» и устранения с финансового рынка недобросовестных КПК;

— обозначены приоритетные требования к деятельности КПК, за несоблюдение которых предусмотрена более строгая административная ответственность.

Однако необходимо расширить виды санкций для указанных субъектов административного правонарушения.

Данные факты говорят о том, что вопрос о привлечении к административной ответственности такого субъекта правонарушения, как КПК (как организации, так и ее должностных лиц) становится в последнее время все более актуальным.

¹ См.: Тихонов К. А. Кредитный потребительский кооператив как субъект финансового права: монография. Саратов, 2018. 328 с.

² Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О кредитной кооперации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4294.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. 15 окт. 2018.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4294.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4294.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51, ст. 6673; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4164.

Ю. М. Тугушева

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

ПОРТАЛЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ОПТИМИЗАЦИЯ РАБОТЫ

Для современного информационного общества характерна концепция осуществления государственного управления, а точнее, концепция электронного государства. Базой для нее являются возможности информационно-телекоммуникационных технологий и ценности открытого гражданского общества¹.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»² закрепил основные принципы оказания государственных услуг в Российской Федерации. Законодатель определяет, что предоставление государственных услуг должно быть в первую очередь, правомерно, то есть должны соблюдаться все существующие нормативные правовые акты, без ущемления каких-либо законных прав граждан. В свою очередь, работа органов, которые предоставляют государственные услуги, а также организаций, которые участвуют в предоставлении государственных услуг населению, должна проводиться открыто. Немаловажным фактором является возможность обращения за государственными и муниципальными услугами всех граждан без исключения. Закон допускает получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Государственная услуга представляет собой форму реализации отдельно взятых государственных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению граждан, направленных на предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ.

Все государственные услуги по способу их оказания можно разделить на несколько групп:

- 1) традиционный порядок предоставления услуги;
- 2) многофункциональные центры (МФЦ) предоставления услуги «Мои документы»;
- 3) электронные услуги.

В процессе развития электронных государственных услуг возникла необходимость создания электронных каналов доступа к услугам. Затем появилась сеть многофункциональных центров (МФЦ) предоставления государственных услуг, подразумевающих работу по принципу «одного окна».

Отдельная глава Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» посвящена вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах. В соответствии с пунктом 5 статьи 2 Закона это российская организация, независимо от организационно-правовой формы отвечающая требованиям, установленным федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе и в электронной форме, по принципу «одного окна»³.

Сегодня портал государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru) — это единая точка доступа физических и юридических лиц к информации о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти. Портал служит официальным источником информации о порядке предоставления государственных

услуг, а также содержит образцы документов. Информация на портале размещается федеральными и региональными органами власти РФ.

Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) начал свою деятельность в 2009 году. Созданием данного портала по непосредственному заказу Министерства экономического развития занимался Ростелеком. На сегодняшний день единый портал государственных и муниципальных услуг представляет собой крупнейший в Российской Федерации информационный ресурс по оказанию государственных и муниципальных услуг. Он превосходит иные порталы сразу по нескольким показателям: по числу зарегистрированных пользователей; по количеству размещенных на нем услуг. Свой подраздел на портале имеют каждый регион Российской Федерации, а также каждый федеральный орган исполнительной власти. Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг представляет основное информационное обеспечение портала. По многим показателям портал повторяет структуру реестра, отличие в том, что портал адаптирован не для внутреннего пользования государственных служащих, а для использования гражданами.

Самыми активными пользователями портала gosuslugi.ru стали жители Москвы (33,6 тыс. посещений в сутки), Московской области (21,2 тыс.), Санкт-Петербурга (13,2 тыс.), Свердловской (7 тыс.) и Кемеровской областей (6,4 тыс. посещений в сутки). Данные цифры свидетельствуют о растущей популярности портала, однако эти показатели не очень высоки, что говорит о необходимости дальнейшего продвижения портала gosuslugi.ru.

По результатам статистических исследований самыми популярными среди населения услугами являются: проверка наличия штрафов за нарушение правил дорожного движения, налоговой задолженности, исполнительных производств в Федеральной службе судебных приставов, а также оформление загранпаспорта и информирование о состоянии лицевых счетов в системе пенсионного страхования⁴.

В настоящее время в Российской Федерации государственные и муниципальные услуги уверенно переходят в электронный формат. Этот переход улучшает качество государственных услуг, сделав их более оперативными и удобными. Дальнейшая популяризация портала gosuslugi.ru позволит гражданам узнавать о новых услугах, получать актуальную информацию о ведомствах, что значительно сократит время нахождения в государственных учреждениях, очередях, позволит получать информацию онлайн⁵.

Сегодня можно с уверенностью говорить о растущей с каждым годом популярности обращения граждан через портал государственных и муниципальных услуг. Однако остается нерешенным целый ряд задач. Так, например, уменьшение временных затрат на регистрацию на портале. Процедура регистрации стандартного аккаунта на ЕПГУ занимает достаточно длительное время. Причиной этого является невозможность получить удаленную регистрацию, так как электронная цифровая подпись имеет низкую популярность среди граждан РФ. Для активации своего аккаунта необходимо обращаться к услугам почты России. Особенно остро стоит вопрос в отдаленных регионах России, у которых информационная инфраструктура развита слабо.

Проблемой остается и проведение недостаточно полного мониторинга работы портала государственных услуг. Так, результаты мониторинга позволяют получить лишь обобщенные сведения о текущем уровне развития порталов. В частности, сведения о реакции граждан на отдельные преобразования могут быть получены лишь в долгосрочной перспективе⁶.

Результаты мониторинга не отражают отдельных незначительных проблем, которые в своей совокупности негативно сказываются на эффективности порталов и качестве услуг. Результаты мониторинга не позволяют сделать вывод о том, чем вызван тот или иной результат.

Для повышения качества предоставляемых услуг необходима система мониторинга, позволяющая своевременно получать достоверные сведения о качестве наполнения порталов.

В международной практике существует ряд индексов, используемых для оценки государственных порталов в сети Интернет. Среди них были выделены такие критерии, как: своевременное обновление информации: наличие на портале актуальной информации и контактных данных; возможность выбора иностранного языка; наличие механизмов для обратной связи; возможность доступа к portalу для людей с ограниченными возможностями.

Таким образом, можно говорить о необходимости отражения соответствия данным индексам результатов работы портала государственных услуг. Появление портала повлекло за собой ряд положительных последствий: оперативность (снижение сроков предоставления различных документов без личного присутствия в ведомстве); снижение уровня коррупции; удобство (всеми функциями портала и своими заявками можно управлять через личный кабинет); уменьшение количества очередей, универсальность (через портал можно обратиться практически в любое ведомство, список доступных услуг постоянно расширяется). Однако необходимо постоянно совершенствовать работу портала государственных услуг для соответствия его развития технологиям и потребностям населения.

¹ См.: *Чеботарева А. А.* Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 19.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

³ См.: *Бледнова Е. М.* Многофункциональные центры оказания государственных услуг в структуре гарантий реализации права на информацию // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 29.

⁴ См.: *Бутова Т. В., Белогорцева Ю. А.* Совершенствование сферы предоставления государственных услуг в Российской Федерации // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2014. № 1–2. С. 9–10.

⁵ См.: *Бирюлина К. И.* Актуальность разработки контент-стратегии продвижения портала государственных услуг // Молодой исследователь Дона. 2018. № 2 (11). С. 122–125.

⁶ См.: *Банних Г. А., Костина С. Н.* Совершенствование системы мониторинга качества оказания образовательной услуги // Управленец. 2013. №3 (43). С. 20–25.

Е. П. Захарова

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

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

Культурно-историческое наследие и природные богатства нашей страны настолько разнообразны и уникальны, что позволяют субъектам Российской Федерации самостоятельно использовать свой туристский потенциал для обеспечения потребностей в организации отдыха как граждан Российской Федерации, так и гостей из других государств. Государственная политика в сфере туристской деятельности направлена, прежде всего, на создание в стране современной, эффективной и высококонкурентной туристской индустрии и как результат на развитие экономики в целом путем притока налоговых поступлений в государственный бюджет, привлечения иностранной валюты, увеличения рабочих мест, сохранения и рационального использования природно-климатических и историко-культурных богатств.

Государственная туристская политика реализуется на федеральном и региональном уровнях. При этом целесообразно разграничить понятия «государственная региональная политика» и «региональная политика на местах». Государственная региональная политика заключается в применении общегосударственных мер нормативного и финансового характера, направленных на создание оптимальных условий для развития туризма регионов¹ и организации их дееспособности. Главная цель такой политики — планирование и обеспечение сбалансированности национальных интересов в масштабах всей страны и интересов отдельных субъектов РФ. Региональная политика на местах в сфере туристской деятельности, основываясь на нормах федерального законодательства, призвана создавать условия для становления и развития различных видов туризма исходя из географических, историко-культурных, археологических, социальных и климатических особенностей территорий.

Государственная политика Российской Федерации в сфере туристской деятельности на территории Республики Крым осуществляется в условиях новой общественной и правовой системы.

С момента вступления Республики Крым и г. Севастополя в марте 2014 года в состав Российской Федерации² не прекращаются исследования туристско-рекреационного потенциала данной территории. Уже в июле 2014 года Государственным Советом Республики Крым был принят региональный закон «О туристской деятельности в Республике Крым» (далее — ЗРК), который стал первым шагом на пути признания туристской деятельности важнейшим направлением социально-экономического развития региона³. Данный Закон устанавливает принципы государственного регулирования туристской деятельности на территории Республики и отношения по реализации гражданами своих прав на отдых, свободу передвижения, удовлетворение духовных потребностей, приобщение к культурно-историческим ценностям при совершении путешествий в Республику Крым.

Структура рассматриваемого Закона обладает общими чертами со структурой закона о туристской деятельности, но имеет и свои особенности, которые прослеживаются, начиная с самой первой статьи. Так, ЗРК содержит 54 пункта понятий и

терминов, используемых в нем, тогда как федеральный закон закрепляет всего 28 наименований. Примечательно, что ЗРК устанавливает такие виды туризма, как: аграрный, винный, деловой, культурно-познавательный, лечебно-оздоровительный, религиозный, подводный, сельский, событийный, спортивный, экологический, этнографический и яхтенный. Наличие такого многообразия видов туризма объясняется климатическими, историко-культурными, социальными и природными особенностями территории. Целесообразным видится выделение и включение в данный перечень горного туризма, поскольку ландшафты Крыма обладают соответствующими ресурсами. Исторические факты свидетельствуют, что еще в конце XIX века в Ялте был организован Кружок любителей природы, горного спорта и крымских гор, а впоследствии создан Крымский горный клуб, который послужил началом становления и развития горного туризма в России⁴.

ЗРК содержит нормы о полномочиях органов государственной власти Республики Крым и местного самоуправления по созданию благоприятных условий развития туризма.

Ключевое место в регулировании отношений, возникающих в связи с реализацией туристской деятельности, осуществляет специально уполномоченный орган государственной исполнительной власти Республики Крым — Министерство курортов и туризма Республики Крым (далее — Министерство), положение о котором устанавливает широкий спектр задач и полномочий по управлению и регулированию в санаторно-курортной и туристской отрасли⁵.

Стоит отметить, что в период с 2014 по 2017 год, который можно считать переходным для Крыма, сопровождающийся политической нестабильностью и финансовым кризисом, не без поддержки государства проведена серьезная работа по совершенствованию туристской индустрии. До этого времени туристский комплекс Республики находился в упадке, ориентированный в основном на неорганизованный пляжный отдых и практически полное отсутствие санаторно-курортной инфраструктуры. Однако приток инвестиций в регион, а также ассигнований из федерального бюджета в виде субсидий и грантов существенно изменил положение дел в туризме.

Согласно данным отчета Министерства о реализации Государственной программы развития курортов и туризма в Республике Крым на 2015–2017 годы можно сделать вывод об эффективности ее реализации (степень эффективности реализации составила 105,8% и признана высокой)⁶. В частности, возросло количество налоговых поступлений от деятельности субъектов туристского и лечебно-оздоровительного комплекса, что превышает установленный план на 12,5% и свидетельствует об их популяризации.

Большое значение региональные власти уделяют кадровой политике — подготовке, переподготовке кадров, повышению их квалификации с использованием обучающих программ. Цель такой политики — повышение качества обслуживания, продвижение крымского туристского продукта, повышение уровня сервиса и профессиональных навыков. На территории Республики в г. Симферополя функционируют два высших учебных заведения, оказывающие образовательные услуги в данной области.

О положительных аспектах деятельности Министерства свидетельствует высокий уровень информационного обеспечения, который продолжает совершенствоваться. Разработаны: Туристический портал Республики Крым, который содержит интерактивный перечень пляжей региона; методические рекомендации для субъектов туристской индустрии, в том числе версии для слабовидящих; карта доступности мероприятий,

зданий, учреждений культуры для лиц с ограниченными возможностями; карта культурных событий по средствам размещения на официальном сайте Министерства; информационные системы, банки данных, реестры, регистры, находящиеся в ведении Министерства.

Значимым событием для санитарно-курортного и туристского комплекса Крыма стало строительство и введение в эксплуатацию 16 мая 2018 года автомобильного моста через Керченский пролив, которое открыло дополнительные возможности для активизации туристской отрасли Крыма и решило проблемы транспортной доступности на полуостров.

Постановлением Совета министров Республики Крым 29 декабря 2016 г. была утверждена новая Государственная программа развития курортов и туризма в Республике Крым на 2017–2020 годы, ориентированная на формирование современного туристско-рекреационного комплекса, характеризующегося конкурентоспособностью, востребованностью, высоким качеством обслуживания и разнообразием туристских и лечебно-оздоровительных услуг. В этой связи стоит согласиться с мнением о том, что интенсификацию индустрии туризма в Республике Крым стоит начинать с формирования конкурентоспособных туристско-рекреационных кластеров⁷.

Вместе с тем, наряду с позитивными результатами региональной туристской политики в Республике Крым, наблюдаются и сдерживающие негативные факторы, среди которых по-прежнему выступает неразвитость материально-технической базы, невысокий уровень сервиса и недоработки в ценовой политике. Объяснением подобных проявлений может служить сезонный характер организации отдыха, отсутствие на полуострове конкурентоспособного рынка продовольственных товаров, а также низкая эффективность реализации государственной политики по классификации объектов туристской индустрии, гостиниц и иных средств размещения, горнолыжных трасс, пляжей. В силу того, что современное законодательство основывается на принципе добровольности процедуры получения соответствующей категории звёздности, представители частного сектора в большинстве своем отказываются от ее прохождения. В этой связи наличие средств размещения туристов, не отвечающих установленным требованиям, негативным образом сказываются на формировании имиджа полуострова как региона, благоприятного и востребованного для отдыха и путешествий. Продажа налоговых патентов собственникам сдаваемого в наем жилья на курортных территориях также не решает этой проблемы. Российский турист, ожидая высокого уровня комфорта и «прозрачного» ценообразования, теряет доверие к предоставляемым туристским услугам и обращается к поиску альтернативы.

Таким образом, Министерству курортов и туризма Республики Крым следует реализовывать государственную политику в сфере туристской деятельности таким образом, чтобы мотивировать субъекты малого предпринимательства к участию в процедуре классификации средств размещения (предоставление налоговых льгот, реклама в региональных СМИ, участие в государственных программах и др.) и на основе рыночных механизмов влиять на создание конкурентоспособной туристской среды, поддерживая при этом региональных производителей.

¹ См.: Левочкина Н.А. Региональный туризм: организационно-правовые аспекты регулирования // Современные исследования социальных проблем [Электронный журнал] 2011. Т. 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnyy-turizm-organizatsionno-pravovye-aspekty-regulirovaniya> (дата обращения: 18.08.2018).

³ Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1201; 2017. № 1, ч. 1, ст. 1.

³ Закон Республики Крым от 14 августа 2014 г. № 51-ЗРК «О туристской деятельности в Республике Крым» // URL: http://mtur.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_235245.pdf (дата обращения: 19.08.2018.).

⁴ См.: История туризма и гостеприимства: учеб. пособие / под ред. Л.П. Воронковой. М., 2004. С. 185.

⁵ См., подробнее: Постановление Совета министров Республики Крым от 27 июня 2014 г. № 145 // URL: <https://mtur.rk.gov.ru/document/show/1> (дата обращения: 10.09.2018).

⁶ Официальный сайт Министерства курортов и туризма Республики Крым. URL: <http://mtur.rk.gov.ru/rus/file/otchet-o-realizacii-za-2016-god-gosudarstvennoj-programmy-razvitiya-kurortov-i-turizma-v-respublike-krym-na-2015-2017-gody.pdf> (дата обращения: 21.08.2018).

⁷ См.: Кошелева А.И., Мирзоев И. Ф.-О. Механизмы интенсификации развития туризма в Республике Крым в переходный период // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2016. № 1 (45). URL: <http://eee-region.ru/article/4502/> (дата обращения: 19.06.2017).

Д. А. Гладун

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

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Повышение уровня развития инновационной деятельности в Российской Федерации на современном этапе развития страны является одной из важнейших задач, стоящих перед государством. Вместе с тем развитие инноваций и инновационной деятельности становятся основным инструментом конкурентоспособности и одним из главных составляющих эффективной стратегии развития Российской Федерации на мировой арене. «Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития — обеспечение высокого уровня благосостояния населения, закрепление геополитической роли страны как одного из глобальных лидеров, определяющих мировую политическую повестку дня. Единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально — ориентированную модель развития»¹.

Ещё в конце XVIII века английский учёный Адам Смит (1723–1790 гг.) полагал, что «производительная сила одного и того же количества рабочих может быть увеличена только за счет увеличения или модернизации машин и орудий, облегчающих и сокращающих труд...»².

Одной из главных проблем, возникающих при изучении сферы инновационной деятельности, является неточность и неоднозначность понятийного аппарата.

Термин «инновация» происходит от латинского «*novatio*», что означает «обновление» или «улучшение» и приставки «*in*», которая переводится с латинского языка как «в направление». Дословно «*Innovatio*» означает «в направлении изменений»³. Само понятие «*innovation*» впервые появилось в научных исследованиях XIX в.

Словарь инновационных терминов предлагает следующее определение инновационной деятельности: «это сфера разработки и практического освоения технических, технологических и организационно-экономических нововведений, которая включает в

себя не только инновационные процессы, но и маркетинговые исследования рынков сбыта товаров, их потребительных свойств, а также новый подход к организации информационных, консалтинговых, социальных и других видов услуг»⁴.

Стоит заметить, что в науке нет единого понятия «инновационная деятельность». Так, некоторые авторы под инновационной деятельностью понимают целенаправленную и организованную творческую деятельность, состоящую из совокупности различных видов работ, взаимосвязанных в едином процессе по созданию и производству инноваций⁵. Другие отмечают, что инновационной деятельностью является коммерческая деятельность, связанная с получением нового знания и реализацией его другим участникам рынка⁶.

Законодательное определение понятия «инновационная деятельность» отражено в статье 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О науке и государственной научно-технической политике»⁷, под которым понимается деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности. Данный нормативный правовой акт является основным нормативным документом, который регулирует инновационную деятельность. Однако и приведенная дефиниция, на наш взгляд, имеет существенный недостаток: не содержит четко определенных критериев, которые позволили бы отнести тот или иной вид деятельности к инновационной.

Определение инновационной деятельности имеет расплывчатые границы, отсутствие критериев «инновационности» создает известные сложности при реализации нового продукта на рынке.

Федеральный закон «О защите конкуренции» (ред. от 29.07.2018) от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ содержит иное толкование инновационной деятельности. Инновационная деятельность — это деятельность, приводящая к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества⁸ (ч. 2 ст. 6).

Важно заметить, что в нормативных правовых актах и доктрине нет единообразного подхода к определению инновационной деятельности. Существует несколько точек зрения по этому поводу.

Так, Мухамедшин И.С. полагает, что инновационная деятельность представляет собой создание результата интеллектуальной деятельности и воплощение подобного результата в новые виды товаров⁹.

По мнению Волынкиной М.В., инновационная деятельность — это последовательно сменяющиеся правовые отношения, а также опосредующие действия, в процессе которых инновация вызревает от идеи до конкретного продукта, технологии или услуги и распространяется на рынке путем ее коммерциализации¹⁰.

Наряду с вышеуказанными мнениями имеет место позиция, что инновационная деятельность — это фундаментальные научно-исследовательские работы, а также полученные знания, в результате которых используются при проведении опытно-конструкторских работ, завершающихся, в свою очередь, разработкой проекта по продвижению новшеств на рынок¹¹.

В доктрине определение «инновационной деятельности» приводится учёными с точки зрения критериев эффективности, а также объектной и организационной составляющих. Так же инновационная деятельность рассматривается с разных позиций:

1) как коммерческая деятельность;

- 2) как предпринимательская деятельность;
- 3) как хозяйственная деятельность.

Интересным представляется точка зрения М.Ю. Буртового¹², что подобные подходы к пониманию инновационной деятельности не позволяют охарактеризовать ее во всем многообразии (её целями являются: получение прибыли, решение управленческих, военно-оборонных, экономических, социальных, экологических проблем), а также вышеприведенные подходы не учитывают круг субъектов, которые участвуют в инновационной деятельности. Субъектами инновационной деятельности могут выступать органы исполнительной власти, некоммерческие организации — государственные корпорации, академии наук, образовательные организации высшего образования. Проанализировав различные точки зрения исследователей, положения нормативных правовых актов М.Ю. Буртовой приходит к правомерному выводу о том, что инновационная деятельность имеет характерные признаки «экономической деятельности», которая включает в себя категории коммерческой, предпринимательской, а также хозяйственной деятельности¹³.

Анализ законодательных и доктринальных подходов к определению понятия «инновационная деятельность» позволяют сделать вывод о том, что инновационная деятельность не имеет четких границ своей сферы и по сути любая деятельность может быть инновационной деятельностью.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 1, ст. 216.

² Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 253.

³ См.: Орлов А.И. Менеджмент. Учебник. М., 2003. С.78.

⁴ См.: Словарь инновационных терминов. URL: <http://infosystems.ru/index.php?id=1222> (дата обращения: 20.09.2018).

⁵ См.: Смахова Т.А. Инновационная деятельность и инновационный процесс: в чем отличие? // Инновации. 2004. № 2. С. 36.

⁶ См.: Волынкина М.В. Инновационное законодательство и гражданское право: проблемы соотношения // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 62–63.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

⁹ См.: Мухамедишин И.С. Проблемы правового регулирования инновационной деятельности // Ежегодная Международная научно-практическая конференция, приуроченная к 80-летию со дня рождения В.С. Мартемьянова: сб. статей. М., 2012. С. 573–574.

¹⁰ См.: Волынкина М.В. Правовое регулирование инновационной деятельности. М., 2007. С. 93.

¹¹ См.: Российское предпринимательское право: учебник / отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2012. С. 603. (автор гл. 20 — Л.К. Туманова).

¹² См.: Буртовой М.Ю. Административно-правовое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 10.

¹³ См.: Буртовой М.Ю. Административно-правовое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 10.

Т.А. Лаптева

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

О НЕКОТОРЫХ ТРЕБОВАНИЯХ К ПЛАНИРОВАНИЮ ЗАКУПОК ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принятие Федерального закона № 44 от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон о контрактной системе) по праву считается важным событием в развитии и становлении современной системы государственных закупок.

Это обусловлено тем, что Закон, обозначив главной целью контрактной системы внедрение единого прозрачного цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов, принципиально по-новому регламентировал систему государственных и муниципальных закупок. Теперь регламентация охватывает не только отношения, связанные с размещением заказов, но и этапы планирования, исполнения контракта и оценки эффективности и обоснованности осуществленной закупки, то есть фактически весь жизненный цикл закупочной процедуры.

Подобное регулирование уже имело место в развитых странах, в которых с помощью контрактной системы была сформирована более тесная взаимосвязь элементов бюджетного процесса с закупочными, а также было проведено внедрение именно тех принципов и подходов, которые позволили обеспечить не только осуществление государственных закупок, но и их планирование, мониторинг, аудит и контроль на всех этапах². Примечательно, что позитивный опыт был учтен при реформировании отечественного законодательства, которое сформировало полноценную систему, единый цикл, необходимый для успешного выполнения задач, поставленных перед государством в качестве повышения эффективности и успешного развития экономики.

Первоочередный этап закупочной деятельности — этап планирования, необходимый для эффективного расходования бюджетных средств. Именно этот этап определяет эффективность всех последующих процедур и достижение целей обеспечения государственных и муниципальных нужд. Очевидно, что если на нем будут допущены нарушения, в том числе относительно определения и обоснования начальной максимальной цены или подробного описания объекта закупки, не придется говорить об эффективности и результативности осуществления как конкретной закупки товаров, работ, услуг, так и функционирования всей закупочной системы государства в целом.

Одним из требований, служащих предотвращению злоупотреблений и повышению эффективности закупок, выступает нормирование закупок — установление требований ккупаемым заказчиком товарам, работам, услугам³. При этом такие требования не должны приводить к закупкам товаров, работ, услуг, которые имели бы избыточные потребительские свойства или являлись предметами роскоши в соответствии с законодательством РФ.

Следует отметить, что законодатель ключевые понятия «избыточные потребительские свойства» и «предметы роскоши» не раскрывает. В отношении предметов роскоши сделана отсылка к законодательству РФ, однако перечень таких предметов

зафиксирован только в Указе Президента РФ от 2 декабря 2013 г. № 871 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 2094 от 7 марта 2013 года»⁴.

Представляется, что данный перечень недостаточен для эффективной реализации рассматриваемой нормы о нормировании. Так, при обосновании такого предмета закупки, как, например, мебель свыше 1 млн руб., закупка не будет относиться к предметам роскоши, тем не менее ее обоснованность с экономической точки зрения весьма сомнительна. Между тем, очевидно, что рассматриваемые понятия носят оценочный, субъективный характер и зависят от уровня бюджетной обеспеченности заказчиков, кроме того, нельзя исключать и имиджевую составляющую конкретного заказчика.

Положения рассматриваемой нормы закона предусматривают издание правовых актов (в том числе нормативных) о нормировании в сфере закупок, которыми должны быть детализированы требования к отдельным видам товаров, работ, услуг. Однако, несмотря на то, что данный пробел был выявлен практически сразу после принятия Закона о контрактной системе, а важность его детальной правовой регламентации многократно подчеркивалась учеными-административистами⁵, вопрос остается нерешенным по сей день.

Представляется, что определение критериев, позволяющих установить относимость предмета закупки к предметам роскоши и «избыточность» потребительских свойств, позволили бы говорить не только о более эффективной реализации этапа планирования закупки, но и, как следствие, всего процесса закупки в целом.

Еще одним требованием к планированию закупок выступает обоснование закупки, которое заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, а также законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам о контрактной системе в сфере закупок⁶.

Один из элементов обоснования закупки при формировании планов-графиков — это обоснование начальной (максимальной) цены контракта. Из Закона о контрактной системе, рекомендаций и указаний Минэкономразвития следует, что государственные заказчики уже на стадии планирования должны указать в документации точную начальную максимальную цену контракта. Однако данное требование не всегда обосновано, поскольку непосредственно к моменту размещения заказа ситуация на рынке может измениться, что повлечет неверность ранее рассчитанных заказчиками расходов.

Интересным в данном контексте представляется опыт развитых стран, в которых цена носит оценочный характер⁷: с функциональной точки зрения такой расчет является достаточным для планирования, оценки поставщиками своих возможностей и проведения контрольных мероприятий.

Критической оценки, на наш взгляд, заслуживает установление специального механизма обязательного общественного обсуждения закупок, включенных в план закупок. С одной стороны, обязательное общественное обсуждение проводится только в случаях, специально установленных исполнительными органами власти, и его результаты не являются строго обязательными⁸. С другой стороны, обоснованность таких обсуждений в принципе вызывает сомнение. Учитывая тот факт, что по законодательству многие как крупные, так и некрупные контракты проходят сложную систему согласований, в том числе могут проверяться и правительственными комиссиями, а также принимая во внимание возможную специфику объекта закупки, необходимость дальнейшего общественного обсуждения представляется сомнительной.

Как справедливо отмечает А. А. Налбандян, инструмент общественного обсуждения следует направить больше не на выявление негативных сторон проводимых закупок, а на выработку конкретных предложений по совершенствованию системы в целом⁹. В данном же случае более эффективной представляется разработка четких критериев контроля и назначение ответственных органов или лиц за обоснованием закупок. Механизм общественного контроля, в свою очередь, может быть эффективным при обжаловании участниками закупки действий и бездействия заказчика.

Рассмотренные аспекты характеризуют лишь малую часть существующих на сегодняшний день проблем при планировании закупок. Представляется, что при их решении уместно обратиться к зарубежному опыту. В частности, обратить внимание на систему государственных закупок США, которая более гибкая. Она позволяет подстраивать систему закупок под конкретные потребности, не только допуская, но и обязывая корректировать ранее принятые и принимаемые решения. Важно отметить, что механизм планирования не должен приводить к ограничениям, препятствующим размещению заказа, если процедура размещения заказа отсутствует в плане, а сроки дополнительных согласований могут существенно превысить сроки, необходимые для удовлетворения возникшей потребности государственного заказчика.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

² См.: *Налбандян А. А.* Закон о контрактной системе — «Свет в конце тоннеля», или повышение эффективности бюджетных расходов с помощью закона о контрактной системе // Официальный сайт Научной электронной библиотеки elibrary.ru. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24247574> (дата обращения: 03.09.2018).

³ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 49, ч. 7, ст. 6395.

⁵ См., например: *Налбандян А. А.* Указ. соч.; *Беляева О. А.* Нормирование государством корпоративных закупок // Доступ из справ. — правовой системы «Гарант»; *Тасалов Ф. А.* Нормирование в сфере закупок: пробелы и недостатки законодательства о контрактной системе // Доступ из справ. — правовой системы «Гарант»; *Борисов А. Н., Трефилова Т. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный. Издание 5-е, перераб. и доп.) // Доступ из справ. — правовой системы «Гарант».

⁶ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

⁷ См.: *Прокофьев С. Е., Горбунцов М. А.* Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. 2012. № 1. С. 10–15.

⁸ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

⁹ См.: *Налбандян А. А.* Указ. соч.

ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

В 2017 году Федеральной антимонопольной службой России было возбуждено 23830 дел о привлечении к административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. По итогам рассмотрения выдано 20 125 постановлений о наложении административных штрафов.

Количество дел об административных правонарушениях, возбуждаемых ФАС России, в 2017 году по сравнению с 2015 и 2016 годами возросло. При этом количество выданных постановлений о наложении административных наказаний в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилось¹¹.

Большинство дел данной категории, рассматриваемых в территориальных управлениях ФАС России, можно отнести к категории серийных или типовых, однако даже будучи типовыми, такие дела требуют к себе индивидуального подхода во избежание случаев вынесения необоснованных постановлений о назначении административного наказания.

Чтобы убедиться в этом утверждении или опровергнуть, рассмотрим особенности доказывания вины должностного лица, привлекаемого к административной ответственности по части 11 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях².

В соответствии с частью 1 статьи 30 Федерального закона № 44 — ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³ (далее — Закон о контрактной системе) для заказчика предусмотрена обязанность осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом части 1.1 данной статьи, путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запроса котировок, запроса предложений. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн рублей.

Частью 11 статьи 7.30 КоАП РФ установлено, что осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 тыс. рублей.

Временем совершения административного правонарушения, предусмотренного частью 11 статьи 7.30 КоАП РФ, является дата окончания календарного года.

Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 11 статьи 7.30 КоАП РФ, формальный и не требует материально-правовых последствий содеянного.

Статья 7.30 КоАП РФ включена в главу 7 КоАП РФ, объединяющую административные правонарушения в области охраны собственности.

С учетом целей и задач законодательства об административных правонарушениях установление административной ответственности за несоблюдение требований законодательства о закупках имеет целью предотвратить наступление существенной угрозы охраняемым общественным отношениям в сфере охраны государственной собственности, нарушение которых препятствует расширению возможностей для участия физических и юридических лиц в осуществлении закупок, развитию добросовестной конкуренции, эффективному и рациональному, производимому на основе принципов гласности и прозрачности использованию бюджетных средств, приводит к невозможности достижения целей по предотвращению коррупции и других злоупотреблений в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Объективным отражением степени общественной опасности противоправного деяния и как следствие потенциальной угрозы охраняемым правом общественным отношениям служит санкция части 11 статьи 7.30 КоАП РФ, являющаяся по своему характеру абсолютно-определенной и предусматривающая применение к должностным лицам административного штрафа в размере 50 тыс. рублей.

В антимонопольный орган поступили материалы, свидетельствующие о том, что в конкретной организации по итогам 2017 года закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций подлежали осуществлению в объеме 3144570 рублей, а фактически были осуществлены в объеме 12,87%. Таким образом, недостаточность объема закупок составила 2,13% (около 300 тыс. рублей).

Предположим, что должностное лицо, привлекаемое к административной ответственности, представляет в антимонопольный орган документы, свидетельствующие о том, что были запланированы и на протяжении всего года проводились торги для участия в них субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Когда часть закупок не состоялась, были объявлены повторные торги, также признанные несостоявшимися. Далее снижалась начальная (максимальная) цена контракта, изменялся состав лотов и снова проводились торги, то есть выполнялись действия, направленные на соблюдение требований законодательства по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Кроме того, должностное лицо, привлекаемое к административной ответственности, предоставило документы о том, что принято на должность контрактного управляющего в октябре 2017 года.

Поскольку недостижение установленного Законом о контрактной системе показателя не является безусловным обстоятельством, свидетельствующим о виновности должностного лица, привлекаемого к административной ответственности, необходимо проанализировать хозяйственную деятельность заказчика. Так, следует установить, закупки каких товаров, работ, услуг и какими способами осуществлялись заказчиком в четвертом квартале 2017 года. Осуществлялись ли заказчиком закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в четвертом квартале и в каком объеме? Исходя из предоставленных данных, необходимо выяснить, имелась ли у заказчика реальная возможность осуществить закупки для субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных

некоммерческих организаций на недостающую сумму 300 тыс. рублей в четвертом квартале 2017 года.

В целях исключения принятия решения на основе недостоверных доказательств целесообразно осуществить проведение проверки документов, представленных заказчиком в антимонопольный орган для рассмотрения административного дела, используя информацию, размещенную на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок www.zakupki.gov.ru.

Представляется, что при осуществлении заказчиком закупок товаров, работ, услуг в четвертом квартале 2017 года на сумму превышающую 300 тыс. рублей должностному лицу, привлекаемому к административной ответственности, будет сложно доказывать свою невиновность.

Но и для антимонопольного органа описываемая ситуация потребует неопровержимых доказательств в случае вынесения постановления о назначении административного наказания.

Тем не менее некоторая неопределенность все-таки остается, в этом и кроется проблема доказывания по данному делу, поскольку в силу статьи 26.11 КоАП РФ должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению.

Поскольку важную роль контроля качества работы антимонопольного органа играют показатели судебной проверки вынесенных постановлений о назначении административного наказания, в Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации приведены статистические данные по обжалованию постановлений о назначении административного наказания ФАС России в судах.

Так, за 2017 год зафиксировано 3187 случаев обжалования постановлений о назначении административного наказания, что составляет 15,8% от общего количества принятых постановлений о назначении административного наказания за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и законодательства Российской Федерации о размещении заказов. Требования заявителей удовлетворены в 627 случаях (19,7%).

Таким образом, субъективная оценка доказательств по конкретным делам об административных правонарушениях свидетельствует о принятии в некоторых случаях прямо противоположных решений антимонопольными органами и судами, так как возможно вынесение различных вариантов решений по неоднозначному вопросу.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что вопрос особенностей доказывания по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых должностными лицами антимонопольного органа, является актуальным, требует исследования и последующих научно-практических рекомендаций.

¹ См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год. // <https://fas.gov.ru/documents/658027> (дата обращения: 06.10.2018).

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

Е. В. Румянцева

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

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС» И «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА»

Граждане и юридические лица имеют право на обращение в различные государственные органы и органы местного самоуправления с заявлениями о совершении тех или иных юридически значимых действий¹. В свою очередь, административные процедуры представляют собой внешнее выражение взаимоотношения между органами публичной власти и частными лицами.

В теории права под понятием «процедура» понимается нормативное правило, которое воплощается в юридическом регулировании общественных отношений, в связи с чем возникает необходимость выделения традиционных процессуальных отраслей (гражданского процессуального права, уголовно-процессуального и др.)².

На термин «административная процедура» существуют различные точки зрения. Такие ученые, как Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков под административной процедурой понимают совокупность действий управленческого характера, которые совершаются различными государственными органами и органами местного самоуправления. Данные действия имеют своей целью принятие властного решения или издание, изменение и отмену индивидуальных актов, касающихся индивидуально-конкретного дела, возникающего из административного правового отношения и не содержащего спора о праве³.

Вторая позиция заключается в понимании под административной процедурой действий, которые совершаются последовательно субъектами права и нормативно закреплены, а их целью является реализация прав и обязанностей⁴.

О. С. Беркутова считает, что правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения, является административной процедурой.

Вопрос о том, как соотносятся такие категории, как «административный процесс» и «административная процедура», давно вызывает споры. Существует несколько основных точек зрения на соотношение данных дефиниций.

Представители одной точки зрения, такие ученые, как А. Г. Пауль, считают, что понятие административный процесс шире, чем процедура. Юридическая процедура понимается как составная часть юридического процесса. Те процессуальные правоотношения, которые выделяются в рамках какого-либо производства представляют именно процесс⁵. По мнению Н. Г. Салищевой, внешние проявления публичных полномочий органов государственной власти и их должностных лиц являются административными процедурами.

Другие авторы отмечают, что административный процесс включает в себя как процедурную деятельность, так и юрисдикционную. В данном случае административный процесс рассматривается в двух значениях: в *широком* и *узком*. В *узком* или «юрисдикционном» смысле административный процесс понимается как порядок разрешения административно-деликтных споров, применения различного рода мер

административного принуждения, включая меры административной ответственности. В *широком* значении — как порядок осуществления всего государственного управления. В таком понимании административный процесс представляет собой урегулированную административно-правовыми нормами деятельность органов (должностных лиц) исполнительной и судебной (по отдельным категориям дел) власти. С этой точки зрения структура административного процесса включает в себя три вида производств, одним из которых является административно-процедурный процесс⁶.

Таким образом, административный процесс следует понимать как урегулированную административно-правовыми нормами деятельность органов исполнительной власти, направленную на разрешение определенных дел путем издания и исполнения нормативных и индивидуальных административных актов. При этом под процедурой подразумевается порядок позитивного управления, осуществляемого органами государственной власти и местного самоуправления, заключающийся в обеспечении реализации законных прав и интересов граждан и юридических лиц.

С точки зрения управления, административная процедура — это одна из составных частей административного процесса. Административная процедура —

правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, которая направлена на регулирование взаимоотношений между ними и не подчиненными им физическими и юридическими лицами. Она не связана с рассмотрением споров или применением мер принуждения.

Обобщая вышеизложенное, можно говорить о том, что под единой комплексной системой действий и решений, направленных на обеспечение наиболее эффективного взаимодействия между исполнительными органами государственной власти и их должностных лиц с гражданами и институтами гражданского общества в процессе реализации последними прав и свобод и понимается такой институт, как административные процедуры.

Институт административной процедуры является показателем уровня цивилизованности исполнительной власти. Она показывает, насколько эффективно обеспечивается государством реализация конституционных и международно-правовых норм о приоритете прав и свобод человека и гражданина⁷.

Эффективность реализации административных процедур представляет собой гарантию правильного функционирования всего аппарата органов исполнительной власти⁸.

Подтверждением неразрывной связи административного процесса и административной процедуры является то обстоятельство, что принципы административного процесса весьма характерны и для административной процедуры. Данные принципы обусловлены социально-экономическими и политическими устоями государства и общества, они закреплены в нормах административного права или вытекающих из его содержания правовых идей, отражающих сущность и характерные черты правового регулирования.

Регулирование административных процедур осуществляется большим количеством нормативных правовых актов и относящихся к ним подзаконных актов. Для многих государств характерно наличие единого нормативного акта, который регулирует взаимоотношение между органами публичной власти и частными лицами. Так, законы об административных процедурах были приняты в США (1946 г.), Австрии (1991 г.), Швейцарии (1968 г.), Казахстане (2000 г.) и Киргизстане (2004 г.)⁹.

Мнение о необходимости принятия единого закона об административных процедурах выражают многие ученые-административисты. Так, Ю. Н. Стариков считает, что крайне необходимо сформировать нормативно-правовую основу, которая позволит осуществлять бесперебойное и полноценное функционирование административного процесса, в частности административного судопроизводства. Суды должны быть наделены правом на принятие аргументированных решений. Аргументировать свои решения они могут соблюдением или нарушением определенными должностными лицами административных процедур, а также их принципов. Необходимо наличие аргументации судебных решений обстоятельствами по соблюдению должностными лицами установленных для них прав и полномочий, пределов ведения, отсутствием нарушений запретов и правоограничений. При этом вести речь об оценке порядка принятия административного акта и его правового качества можно только тогда, когда существует законодательно установленный стандарт его разработки, принятия и действия¹⁰. Это и является одним из главных аргументов для принятия такого закона.

Таким образом, административные процедуры представляют собой составную часть административного процесса. К сожалению, в России нет опыта законодательного регулирования административных процедур. В этой связи необходимо обратиться к зарубежному опыту, анализу и применению его положений. Речь, конечно, идет не о простом копировании, а о выявлении эффективных элементов и оценке возможности их использования, даже если это потребует значительных временных и финансовых затрат.

¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

² См.: Протасов В. Н. Теория государства и права. М., 2002. С. 106.

³ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2005. С. 579.

⁴ См.: Тихомиров Ю. А., Талалина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4.

⁵ См.: Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / под общ. ред. М. В. Карасевой. СПб., 2003. С. 70.

⁶ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 196.

⁷ См.: Хазанов С. Д. К проблеме формирования института административных процедур // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 43.

⁸ См.: Ярков В. В. Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр). М., 2016. С. 46.

⁹ См.: Силайчев М. В. Федеральный закон «Об административных процедурах» — предмет правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2 (5). С. 65–71.

¹⁰ См.: Стариков Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник воронежского государственного университета. 2015. № 3. С. 20–28.

Т. А. Спицына

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

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ КОМПЛЕКСОМ

Государственное управление топливно-энергетическим комплексом отличается разветвлённой системой субъектов государственного управления. К ним относятся не только Президент Российской Федерации, подвластные ему структуры и органы исполнительной власти, но и специфический субъект государственного управления в лице Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Если говорить об организующей деятельности Президента Российской Федерации в топливно-энергетическом комплексе, то в первую очередь она заключается в обеспечении реализации координирующей функции государственного управления, для чего могут быть сформированы специальные подотчётные Президенту Российской Федерации структуры. В настоящее время таким органом является Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, образованная в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и юридических лиц по развитию топливно-энергетического комплекса, обеспечению экологической, энергетической и промышленной безопасности, эффективного воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов¹.

Одной из наиболее важных функций Президента Российской Федерации в сфере государственного управления является осуществление стратегического планирования, заключающееся в деятельности по разработке и утверждению планов и программ развития тех или иных областей, отраслей и сфер государственного управления, на которые должны ориентироваться различные субъекты исполнительной власти. Применительно к топливно-энергетическому комплексу следует отметить, что акты Президента Российской Федерации, затрагивающие указанный комплекс, не охватывают вопросы стратегического планирования по данному направлению в комплексе. К тому же сегодня они утратили свою актуальность, поскольку имели значение для формирования и укрепления рыночных начал в топливно-энергетическом комплексе в 90-е годы XX века. Преимущественно они были приняты в 1992 году и затрагивали вопросы улучшения расчётов за продукцию топливно-энергетического комплекса, преобразования государственных предприятий данного комплекса в акционерные общества, статуса его научных и научно-производственных объединений.

В настоящее время, учитывая чрезвычайную важность топливно-энергетического комплекса для развития экономики в целом и достижения цели установления рынка, характерной для начального этапа постсоветского периода развития государства, можно говорить о целесообразности усовершенствования стратегического планирования, осуществляемого Президентом Российской Федерации, в целях модернизации государственного управления топливно-энергетическим комплексом. Это может быть выражено в принятии документа стратегического планирования, определяющего комплекс мероприятий органов исполнительной власти по развитию и обеспечению безопасности топливно-энергетического комплекса в целом.

В связи с этим возможно принятие Указа Президента Российской Федерации, утверждающего доктрину или стратегию развития топливно-энергетического комплекса. Учитывая наличие у Правительства Российской Федерации основного объёма функций и полномочий в области управления экономикой, в том числе правового регулирования вопросов топлива и энергетики и государственного руководства соответствующими технико-экономическими отраслями, государственное управление может осуществлять стратегическое планирование по указанному направлению. В настоящее время это проявляется в том, что данным органом утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 года² и обеспечивается её реализация подведомственными ему федеральными органами исполнительной власти, а также Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом».

В то же время модернизация государственного управления топливно-энергетическим комплексом должна предполагать и решение вопросов безопасности и антитеррористической защищённости объектов данного комплекса, которые входят в сферу компетенции в первую очередь Федеральной службы войск национальной гвардии, находящейся в ведении Президента Российской Федерации. Этим обуславливается целесообразность усовершенствования системного подхода к организации стратегического планирования в рассматриваемом комплексе. Такая системность может быть обеспечена только субъектом, уполномоченным решать вопросы обеспечения национальной безопасности, включая экономическую безопасность и антитеррористическую защищённость различных объектов — Президентом Российской Федерации.

Организация отраслевого государственного управления топливно-энергетическим комплексом не отличается централизованным характером, поскольку предполагает не только создание федеральных отраслевых органов государственного управления, но и предоставление субъектам Российской Федерации возможности учреждать собственные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное руководство топливно-энергетическим комплексом в масштабах своего региона. Например, в Саратовской области таким органом является Министерство промышленности и энергетики Саратовской области, осуществляющее в установленном порядке разработку и реализацию государственной политики в том числе в сфере развития топливно-энергетического комплекса и недропользования³.

На федеральном уровне государственного управления функционирует орган исполнительной власти, осуществляющий функции нормативно-правового регулирования правоотношений, складывающихся в большинстве технико-экономических отраслей топливно-энергетического комплекса. Этим органом является Министерство энергетики Российской Федерации. Оно осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, торфяной, сланцевой, угольной и газовой промышленности, электроэнергетики, магистральных трубопроводов газа, нефти и продуктов их переработки, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, возобновляемых источников энергии и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов⁴. Однако вопросы осуществления государственного контроля и надзора в топливно-энергетическом комплексе не входят в сферу компетенции данного Министерства, они возложены на

специальный орган государственного управления — Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Следует отметить, что целями повышения эффективности государственного управления в топливно-энергетическом комплексе обусловлено учреждение и деятельность специфического субъекта государственного управления в сфере использования атомной энергии — Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Одновременно наметилась тенденция расширения участия в управленческой деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса и иных государственных корпораций, что также можно отнести к числу особенностей государственного управления в этой сфере. Однако их участие является опосредованным, поскольку прямое государственное руководство теми или иными технико-экономическими отраслями в составе топливно-энергетического комплекса для соответствующих государственных корпораций законодательно не предусмотрено.

В частности, речь идёт о Государственной корпорации «Ростех», первоочередной задачей которой является содействие организациям различных отраслей промышленности, включая топливно-энергетический комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции, проведении перспективных исследований и развитии технологий⁵. Её опосредованное участие в государственном управлении топливно-энергетическим комплексом состоит в том, что первый заместитель генерального директора Государственной корпорации «Ростех» входит в состав постоянных членов Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности.

В заключение следует отметить, что государственное управление топливно-энергетическим комплексом имеет многоаспектный и многосубъектный характер, отличающийся созданием не только отраслевых органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, но и специальных субъектов государственного управления — государственных корпораций.

¹ См.: п. 1 Положения о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, утв. Указом Президента РФ от 15 июня 2012 г. № 859 (ред. от 30.07.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28, ст. 3879; 2018. № 32, ч. II, ст. 5315.

² Утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5836.

³ См.: Постановление Правительства Саратовской области от 7 сентября 2004 г. № 189-П (ред. от 11.04.2016 г.) «Об утверждении Положения, структуры, штатной численности министерства промышленности и энергетики Саратовской области, перечня организаций, взаимодействие с которыми осуществляет министерство промышленности и энергетики Саратовской области, и перечня организаций, подведомственных министерству промышленности и энергетики Саратовской области» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

⁴ См.: п. 1 Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 (ред. от 01.08.2018 г.) «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2577; 2018. № 32, ч. II, ст. 5354.

⁵ См.: п. 1 ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 48 (ч. 2), ст. 5814; 2018. № 18, ст. 2563.

С. В. Агаренков

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

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УПРАВЛЕНИЯ ОТРАСЛЮ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

Вопросы управления лесными ресурсами имеют важнейшее значение для сохранения этого природного богатства, а также повышения экономического потенциала и продовольственной безопасности страны. Рациональное использование природных ресурсов, особенно лесов, влияет на состояние окружающей среды всей планеты.

Лес представляет собой сложный механизм, уникальную экосистему, которая не имеет ни политических, ни государственных границ. В связи с этим большое значение приобретает транснациональное сотрудничество в сфере лесопользования, лесосохранения и охраны лесов. Главенствующую роль международных соглашений в данной сфере невозможно умалить, более того, такие договоры должны быть составной частью национальных правовых систем.

Мировое сообщество не сразу пришло к пониманию необходимости консолидации усилий по оптимальному управлению в сфере охраны и рационального использования лесов. До середины XX века всеми вопросами, касающимися вырубки и заготовки древесины, лесоразведения занимались лишь национальные правительства. Основная цель лесопользования заключалась в извлечении как можно большей прибыли. Однако с развитием научной мысли стало невозможным игнорировать тот факт, что леса являются не только источником древесины, но и выполняют свою роль в водном режиме рек, регенерации атмосферного воздуха, защиты почвы от эрозии, служат местом рекреации. Отдельные государства активно включились в процесс по правовому регулированию управления рациональным использованием лесов и лесоразведением. Например, в Великобритании были приняты законы о растениях 1974 г.,¹ в Канаде в 1995 г. была разработана Национальная лесная политика Австралии². К позитивным результатам, выразившимся в увеличении площадей, занятых лесами (с 1 до 11%) привело реформирование законодательства Нидерландов в сфере охраны окружающей среды³.

Генезис международного сотрудничества в организации охраны флоры происходил по двум направлениям:

- охрана редких и исчезающих видов растений;
- охрана природных комплексов.

Одним из первых шагов по международному регулированию административных лесных отношений явилось принятие Стокгольмской декларации 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды⁴. В данном документе провозглашен принцип, согласно которому природные ресурсы Земли, включая воздух, воды, флору и фауну, должны охраняться в интересах нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления, где это необходимо.

Свою роль в международной координации усилий по охране лесов и иной растительности сыграло принятие Международной красной книги животных и растений, изданной в 1963 году Международным союзом охраны природы. Важнейшим фактором, предопределившим весь дальнейший вектор международного сотрудничества и модернизации национальных законов, явилось введение понятия «устойчивое

развитие». Данный термин был предложен в 1980 г. в работе «Всемирная стратегия охраны природы. Сохранение жизненных ресурсов для устойчивого развития»⁵, в разработке которой приняли участие такие авторитетные организации, как МСОП, ЮНЕП, ВВФ, ФАО и ЮНЭСКО.

Конференция по окружающей среде и развитию, проходившая в Рио-де-Жанейро в 1992 году, планировалась как площадка для принятия важнейшего документа, который мог бы регулировать широкий круг вопросов, связанных с организацией лесного хозяйства, неистощительного лесопользования и сохранения лесов на международном уровне, — Конвенции о лесах. Однако были подписаны лишь необязательные соглашения: «Принципы лесоводства». Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов»⁶ и «Повестка дня на XXI век», содержащая главу «Борьба с обезлесением»⁷. Впоследствии были организованы международные организации: Межправительственная группа по лесам, Межправительственный форум по лесам, Форум ООН по лесам. Следует заметить, что при всей важности и необходимости межправительственного диалога, указанные организации чрезмерное внимание уделяли процедурным вопросам, в то время как мировое сообщество ждало от них решительных и действенных мер.

В настоящее время значительную роль играют международные переговорные процессы, направленные на выработку единых представлений об устойчивом лесопользовании, индикаторов и критериев. Среди них выделяются Хельсинкский процесс и Монреальский процесс.

Учитывая широкое видовое разнообразие лесов, не представляется возможным установить единые стандарты управления в сфере лесных отношений. Так, методики лесоводства в бореальных лесах будут кардинально отличаться от правил ухода за муссонными лесами. Тем не менее наиболее общие международные принципы охраны лесов мировым сообществом уже выработаны, осталось лишь придать им статус *erga omnes* (общеобязательных). Полагаем, необходимым шагом создание международной организации по охране лесов, основывающей свою деятельность на данных принципах. Круг вопросов, подлежащих рассмотрению данной организацией, должен включать охрану лесов (в том числе, от вредных организмов, пожаров), снижение антропогенной нагрузки на леса, препятствование незаконной международной торговле древесиной и редкими видами, включение всех стран-участниц в систему обязательной сертификации лесов.

Последний пункт заставляет обратить на себя особое внимание. Ввиду того, что данная процедура оценки качества лесопользования подчиняется установленным международным стандартам, можно выделить ее основные черты:

— Равное внимание экологическим, экономическим и социальным параметрам устойчивости;

— Данные стандарты подлежат согласованию с обществом и бизнесом;

— Оценка лесопользования осуществляется не разработчиком стандарта или сертифицируемой организацией, а сторонней, независимой организацией.

Необходимо отметить, что в государствах с недостаточным правовым регулированием управления лесами лесная сертификация может быть одним из важнейших условий сохранения стабильности лесопользователей в конкурентной борьбе за рынки лесной продукции. Данный механизм помогает реализовать одно из требований устойчивого развития, а именно, ответственность при использовании природных

ресурсов. Методы рубок становятся экологически более обоснованными, развиваются системы мониторинга и планирования, как указывает Лесной попечительский совет FSC, осуществляющий на международном уровне такую сертификацию. Параллельно существуют и иные системы сертификации — The Sustainable Forestry Initiative Program (SFI), действующая в США и Канаде, The Canadian Standards Association (CSA), а также разработанные в рамках Хельсинкского процесса Стандарты PEFC.

Российская Федерация, обладающая значительными лесными богатствами, заинтересована в построении международного диалога относительно организации рационального лесопользования и оборота лесов. Наличие обширных и уникальных лесов накладывает на нашу страну обязательства по их сохранению для будущих поколений, что невозможно без устойчивого лесопользования, обеспечиваемого посредством государственного контроля и надзора.

Вся полнота лесопользования принадлежит Федеральному агентству лесного хозяйства, которое одновременно осуществляет и хозяйственные полномочия, и федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану). Леса в составе особо охраняемых природных территорий находятся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Данная система управления еще далека от совершенства, в частности, стоит отметить недопустимость совмещения контрольно-надзорных и организационных полномочий. Как позитивное нововведение создание Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней, которая позволяет точно установить время и место заготовки продаваемой древесины и осуществлять государственный надзор за соблюдением законодательства в данной сфере.

Мировое сообщество стоит перед рядом проблем в сфере обеспечения устойчивого развития лесного хозяйства и формирования единого пространства управления лесами. Одна из основных проблем — это незаконная вырубка и оборот древесины. Борьба с такими преступными действиями может заключаться во введении единой международной сертификации древесины, позволяющей осуществлять контроль за оборотом древесины не только на национальном, но и на международном уровне.

Современный этап развития международных отношений во всех сферах характеризуется мобильностью, расширяется пространство межкультурной коммуникации. Особо остро в нахождении международного компромисса нуждается транснациональное регулирование управления в сфере охраны и использования лесов. Как показывает анализ, не все государства одинаково полно и всесторонне осуществляют контроль за лесопользованием, многие вопросы (количество и качество рубок, проведение пожарных и санитарных охранно-защитных мероприятий) разрешаются самими собственниками лесов, что создает предпосылки для злоупотреблений.

Такой подход, на наш взгляд, не в полной мере соответствует международным договоренностям в области управления лесами и требует внимания со стороны мирового сообщества. Именно поэтому усилия отдельно взятых стран не принесут ощутимого результата, в то же время консолидация правовых норм, унификация основных принципов ведения лесного хозяйства и управления лесами во всех государствах поможет сохранить зеленый покров Земли для будущих поколений. Для этого необходимо открытое сотрудничество в рассматриваемой сфере, постоянный обмен опытом и обобщение практики. Немаловажное значение имеет поощрение и предоставление возможности для участия заинтересованных сторон, включая местное население, в разработке лесохозяйственной политики, управления лесами и принятии

экологически важных решений, как того требуют Принципы лесоводства, принятые Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г.

¹ См. например: List of Acts of Parliament of the United Kingdom (7 & 8 Eliz. II c. 54).

² National Forest Policy Statement. A New Focus for Australia's Forests. (1995). Commonwealth of Australia. 50 p.

³ Van Duinhoven Geert, Bleumink Hans. Biodiversity and the Netherlands. National Reference Centre for Agriculture, Nature and Fisheries Management van Eck & Oosterink. Dodewaard, 2002. 34 p.

⁴ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv (дата обращения 10.09.2018 г.).

⁵ IUCN/UNEP/WWF (1980): The World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development. International Union for Conservation of Nature (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP) and World Wide Fund for Nature (WWF), Gland, Switzerland.

⁶ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest (дата обращения 10.09.2018).

⁷ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch11a.shtml (дата обращения 10.09.2018).

В. Н. Батова

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

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ВЕТЕРИНАРИИ

Одно из ключевых значений в условиях импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности России имеет отрасль животноводства.

На пути к постиндустриальному обществу в мировом развитии возникают новые источники опасности, которые могут оказать негативное влияние на состояние окружающей среды, здоровье граждан или нести угрозу природным ценностям. Актуальными вопросами в обеспечении ветеринарной и фитосанитарной безопасности представляется соблюдение ветеринарно-санитарных правил и гигиенических требований, а также разработка комплекса мер по недопущению распространения опасных заболеваний животных¹.

Согласно статье 1 Федерального закона от 14 мая 1993 г. № 4979–1 «О ветеринарии»² (далее Закон «О ветеринарии») основной задачей в области ветеринарии в России является разработка и реализация комплексных мер по предупреждению и лечению болезней животных, а также осуществление региональных планов ветеринарного обслуживания сферы животноводства.

В соответствии со статьей 23 Закона «О ветеринарии» виновные в нарушении ветеринарного законодательства несут ответственность – дисциплинарную, административную, уголовную.

В ветеринарной сфере деятельности административная ответственность находит более широкое применение по сравнению с другими видами юридической ответственности в силу того, что административные правонарушения совершаются значительно чаще преступлений и дисциплинарных проступков³.

Административная ответственность является одним из фундаментальных институтов административного права, понятие которого не закреплено КоАП РФ, хотя оно активно в нём применяется⁴.

Являясь наиболее распространенным и востребованным видом юридической ответственности, административная ответственность активно участвует в обеспечении безопасности и стабильности общественной жизни, повышении гарантий защищенности прав физических и юридических лиц, приобретая тем самым значимость одного из наиболее эффективных правовых способов воздействия на различные сферы общественной жизни⁵.

Изучение проблем в области привлечения к административной ответственности в различных сферах общественных отношений находится в центре внимания научной общественности.

Так, Е. А. Тригуб и Б. Н. Сиренко под административной ответственностью понимают «...такой вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом либо должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение»⁶.

А. Ю. Соколов относительно дефиниции «административная ответственность» высказывает мнение, что это «вид юридической ответственности, установленный КоАП РФ и законами субъектов РФ, который заключается в применении компетентными органами административной юрисдикции и должностными лицами к правонарушителям <...> административных наказаний, влекущих для последних наступление негативных последствий морального, имущественного, личного или организационно-го характера»⁷.

Авторы И. А. Самойлов и Е. С. Большев характеризуют административную ответственность как «...реакцию государства на вред, нанесенный административным правонарушением, государственная оценка нарушения юридической нормы, защищаемой административно-правовыми санкциями»⁸.

Однако, несмотря на огромный массив научных трудов, посвященных тематике административной ответственности применительно к различным сферам общественной жизни, в том числе и в отрасли сельского хозяйства, существует явный пробел в исследованиях сущности, структуры, особенностях и проблемных областях процесса привлечения к ответственности, регламентируемой нормами административного права за правонарушения в сфере ветеринарии.

Административно-правовые нормы, регулирующие административную ответственность⁹ в деятельности ветеринарной службы, направлены на предупреждение правонарушений, которые могут повлечь распространение болезней, общих для животных и человека, а также на выпуск безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства.

Проблемам административной ответственности за правонарушения в сфере ветеринарии посвящены труды многих исследователей в области ветеринарных, юридических, экономических наук. Данной сферой занимались такие учёные и специалисты как А. С. Беседина, Л. Г. Бурдов, Б. А. Воронин, И. М. Донник, Н. М. Калишин, Л. Е. Калинина, Д. А. Орехов, И. А. Тухбатов. Тем не менее данные исследования носят не системный, а фрагментарный характер, что свидетельствует о необходимости детальной научной проработки данного вопроса.

Детальный анализ научных публикаций на тему административной ответственности, в том числе и за правонарушения в сфере ветеринарии позволил сформулировать

вывод, что исследователями не выработана дефиниция «административная ответственность за правонарушения в сфере ветеринарии».

На основании авторских трактовок сущности термина «административная ответственность» и положений Федерального закона «О ветеринарии» понятие «административная ответственность за правонарушения в сфере ветеринарии» можно сформулировать в следующей редакции: «Административная ответственность за правонарушения в ветеринарной сфере — это вид ответственности, регламентируемой нормами административного права, предусмотренной за нарушение правовых норм в отношении охраны окружающей среды и здоровья граждан, нарушений санитарно-эпидемиологических норм, производства биологически безопасной продукции, целью которой является дальнейшее предупреждение таких правонарушений».

¹ См.: Рысаев Ф. Б. Ветеринарная и фитосанитарная безопасность: меры административно-правового регулирования // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2007. № 2 (14). С. 149.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 24, ст. 857.

³ См.: Тригуб Е. А., Сиренко Б. Н. Административная ответственность и ее отличие от других видов ответственности // Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития Донбасса: Матер. Междунар. научной конф. студентов и молодых ученых. Донецк, 2017. С. 318.

⁴ См.: Соколов А. Ю. Административная ответственность в Российской Федерации. Саратов, 2014. 2-е изд., перераб. и доп. С. 4.

⁵ См.: Серков П. П. Административная ответственность: дис. ... д-ра. юрид. наук. М, 2010. С. 8.

⁶ Тригуб Е. А., Сиренко Б. Н. Административная ответственность и ее отличие от других видов ответственности / В сб.: Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития Донбасса: Материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых. 2017. С. 318.

⁷ Соколов А. Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавров. Саратов, 2013. С. 14.

⁸ Самойлов И. А., Большев Е. С. Административная ответственность как один из видов юридической ответственности // Наука и общество в современном мире: проблемы и перспективы развития: Матер. Междунар. электронного Симпозиума. 2015. С. 134.

⁹ См.: Мамедов А. А. К вопросу о регулирующей функции административной ответственности в сфере коммерческого страхования // Актуальные проблемы административной ответственности: матер. VIII Всерос. научно-практ. конф. Омск, 2015. С. 133–140.

Ю. В. Гаврилкина

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКЦИЙ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Государственные инспекции являются устойчивой организационно-правовой формой структурных подразделений органов исполнительной власти Чешской Республики, поскольку современные инспекции данного государства отчасти выступают правопреемниками тех инспекций, которые функционировали в период существования Чехословацкой Социалистической Республики (ЧССР), отчасти до сих пор действуют

на основании нормативных правовых актов, принятых во времена ЧССР. К таким инспекциям относятся: Чешская экологическая инспекция (Česká inspekce životního prostředí), Чешская школьная инспекция (Česká školní inspekce), Железнодорожная инспекция (Dražní inspekce), Пожарная инспекция (Požární inspekce), Государственная энергетическая инспекция (Státní energetická inspekce), Государственная инспекция труда (Státní úřad inspekce práce), Государственная инспекция земледелия и продовольствия (Státní zemědělská a potravinářská inspekce) и Техническая инспекция Чешской Республики (Technická inspekce České republiky). Также в составе полиции действуют транспортные инспектораты (Dopravní inspektoráty).

Можно выделить характерные особенности государственных инспекций Чешской Республики:

1) они организованы и функционируют так или иначе во всех областях государственного управления, хотя далеко не во всех отраслях и сферах, входящих в эти области. Преимущественно они действуют в экономической области государственного управления представлен Чешской школьной инспекцией, а в административно-политической области — Пожарной инспекцией и транспортными инспекторатами;

2) нормативно-правовое регулирование организации и компетенции отдельных государственных инспекций состоит из специальных законов (например, Закона от 20 октября 1986 г. «О Чешской торговой инспекции»¹, Закона от 3 мая 2005 г. «Об инспекции труда»²).

Что касается иных государственных инспекций, то положения, определяющие их наименования и правовое положение, содержатся в законах, регламентирующих в целом ту или иную отрасль государственного управления. Таким образом, у субъектов государственного управления Чешской Республики (министерств) отсутствует возможность по своему усмотрению определять, какие инспекции могут быть сформированы для осуществления контрольно-надзорной деятельности в тех или иных отраслях и сферах государственного управления. В качестве законодательных актов, регулирующих деятельность таких государственных инспекций, можно привести Закон от 24 сентября 2004 г. «О дошкольном, начальном, среднем, высшем профессиональном и ином образовании»³, Закон от 28 ноября 2000 г. «О деловых условиях и государственном управлении в энергетической промышленности и о внесении изменений в некоторые законы»⁴;

3) организационная подчиненность инспекций не отличается сложным характером, они не являются самостоятельными органами государственного управления. Хотя в законодательстве инспекции и обозначаются как «административные органы» или «органы государственного управления», однако всегда действуют в системе какого-либо министерства, организационно подчинены ему, подотчетны и подконтрольны.

Так, государственная инспекция труда действует в системе Министерства труда и социальных дел Чешской Республики (Ministerstvo práce a sociálních věcí)⁵; Государственная энергетическая инспекция — в системе Министерства промышленности и торговли Чешской Республики (Ministerstvo průmyslu a obchodu)⁶. Согласно § 1 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции» Чешская торговая инспекция является органом государственного управления, также подчиненным Министерству промышленности и торговли;

4) каждая государственная инспекция имеет собственную систему звеньев, включающую центральный аппарат (именуемый центральным инспекторатом) и

нижестоящие территориальные звенья (региональные инспекторы). Чешская Республика является унитарным государством, а функции центральной государственной, в том числе исполнительной, власти на местах осуществляются территориальными органами, создаваемыми по административно-территориальным единицам (краям) и их объединениям.

Так, региональные инспекторы Чешской торговой инспекции создаются по одному на два края (например, инспекторат по Оломоуцу и Моравии-Силезии)⁷. Организационно не связанными с какой-либо инспекцией являются транспортные инспекторы, которые представляют собой территориально организованные звенья в системе полиции (образуемые по краям), которые осуществляют контрольно-надзорную деятельность в области обеспечения безопасности дорожного движения и занимаются дорожно-транспортными происшествиями, в связи с чем они подразделяются на две группы: группа контроля и надзора за дорожным движением и группа по борьбе с дорожно-транспортными происшествиями, а полиция в свою очередь подчиняется Министерству внутренних дел Чешской Республики (Ministerstvo vnitra) согласно §§ 4–5 Закона от 17 июля 2008 г. «О Полиции Чешской Республики»⁸;

5) государственные инспекции наделены преимущественно контрольно-надзорными полномочиями, имея возможность применять различные меры административного принуждения предупредительного, пресекающего, карательного и восстановительного характера. В частности, должностные лица Чешской торговой инспекции проводят проверки соблюдения законодательства о защите прав потребителей физическими и юридическими лицами, которые осуществляют продажу, поставки продукции, предлагают или предоставляют услуги; осуществляют изъятие продукции при наличии достаточных оснований полагать, что при продаже или хранении товаров нарушается право интеллектуальной собственности; приостанавливают на срок до двух рабочих дней со дня выявления нарушений деятельность организации при выявлении угрозы жизни или здоровью потребителей; запрещают по результатам проведенной проверки маркетинг, закупку, доставку, продажу продуктов, которые не отвечают требованиям законодательства о защите прав потребителей до тех пор, пока нарушения не будут устранены⁹, а также в соответствии с Законом от 12 июля 2016 г. «Об ответственности за проступки и рассмотрении дел о них»¹⁰ назначают административные наказания.

Государственная энергетическая инспекция проводит проверку соблюдения правил установления цен на энергоносители, а также применяет административные наказания за совершение указанных нарушений¹¹.

В законодательстве Чешской Республики имеются примеры установления мер административного принуждения, не известных российскому законодательству. В частности, согласно § 5 Закона от 20 марта 2002 г. «О Государственной инспекции земледелия и продовольствия и о внесении поправок в некоторые законы»¹² Государственная инспекция земледелия и продовольствия уполномочена налагать запрет на использование упаковки или этикеток, если содержащаяся на них информация противоречит установленным требованиям; выдавать распоряжение об уничтожении контролируемым лицом опасных сельскохозяйственных продуктов, продуктов питания или табачных изделий, а также виноградной продукции, которая не может быть размещена на рынке в соответствии с нормами и правилами Европейского Союза; указывать контролируемому лицу на метод обработки винограда, собранного на виноградниках, высаженных с нарушением норм и правил Европейского Союза, или продуктов,

изготовленных из такого винограда; налагать обязательство проводить анализы за счёт контролируемого лица в лабораториях, указанных в техническом стандарте, устанавливающем общие требования к компетенции испытательных и калибровочных лабораторий, при обнаружении опасных сельскохозяйственных продуктов, пищевых продуктов или табачных изделий.

В отдельных случаях деятельность инспекций выходит за рамки реализации контрольно-надзорных полномочий, при этом данные органы осуществляют иную административно-юрисдикционную деятельность. Так, Чешская торговая инспекция является органом внесудебного урегулирования споров с участием потребителей¹³, то есть фактически она выступает в качестве квазисудебного органа;

6) государственные инспекции могут осуществлять контрольно-надзорную деятельность в отношении организаций не только той отрасли, которой руководит соответствующее министерство, но и в отношении организаций, находящихся в ведении иных министерств. Например, контрольно-надзорные полномочия Чешской школьной инспекции распространяются в том числе и на образовательные организации среднего образования, находящиеся в ведении Министерства обороны (средние военные школы), Министерства внутренних дел (полицейские школы, средние школы пожарной охраны) и Министерства юстиции (средние школы тюремной службы, а также школы для лиц, содержащихся под стражей или находящихся в тюремном заключении), хотя правила для этих школ принимают перечисленные министерства¹⁴.

¹ Zákon ze dne 20. října 1986 o České obchodní inspekci // Sbíрка zákonů ČR. 1986. 64/1986 Sb.

² Zákon ze dne 3. května 2005 o inspekci práce // Sbíрка zákonů ČR. 2005. 251/2005 Sb.

³ См.: Zákon ze dne 24. září 2004 o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání // Sbíрка zákonů ČR. 2004. 561/2004 Sb.

⁴ См.: Zákon ze dne 28. listopadu 2000 o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů // Sbíрка zákonů ČR. 2000. 458/2000 Sb.

⁵ См.: § 2 Закона Чешской Республики «Об инспекции труда».

⁶ См.: § 104 Закона Чешской Республики «О деловых условиях и государственном управлении в энергетической промышленности и о внесении изменений в некоторые законы».

⁷ См.: § 1 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции».

⁸ Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky // Sbíрка zákonů ČR. 2008. 273/2008 Sb.

⁹ См.: §§ 2, 7, 7b, 8 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции».

¹⁰ Zákon ze dne 12. července 2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich // Sbíрка zákonů ČR. 2016. 250/2016 Sb.

¹¹ См.: § 101 Закона Чешской Республики «О деловых условиях и государственном управлении в энергетической промышленности и о внесении изменений в некоторые законы».

¹² Zákon ze dne 20. března 2002 o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů // Sbíрка zákonů ČR. 2002. 146/2002 Sb.

¹³ См.: § 1 Закона Чешской Республики «О Чешской торговой инспекции».

¹⁴ См.: § 172 Закона Чешской Республики «О дошкольном, начальном, среднем, высшем профессиональном и ином образовании».

Б. Ю. Джамирзе

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

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ, ОБЛАДАЮЩИХ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

В научной литературе существуют различные подходы к определению структуры административных правоотношений, под которой следует понимать совокупность составляющих её взаимосвязанных обязательных элементов. Как правило, в ней выделяются три элемента: 1) субъекты; 2) объекты; 3) нормативное содержание (права и обязанности субъектов правоотношений)¹. Иногда в неё дополнительно включаются условия возникновения административного правоотношения — юридические факты, а также правовая защита административных правоотношений².

Субъектами административных правоотношений являются их участники, то есть те, кто наделён специальной компетенцией осуществлять государственное управление (органы государственного управления и их должностные лица), а также те, кто имеет иной административно-правовой статус (граждане, организации, общественные объединения). Для целей исследования административно-правовой охраны правоотношений в сфере лицензирования важно установление их субъектов, которые исходят из характера выполняемых ими функций представляют собой две группы: субъекты, обладающие публично-властными полномочиями, и субъекты, не обладающие таковыми. К особой группе участников правоотношений в сфере лицензирования следует отнести экспертов.

К субъектам, обладающим публично-властными полномочиями в сфере лицензирования, относятся следующие:

1) компетентные государственные органы (как федерального уровня, так и уровня субъекта РФ), наделённые специальными полномочиями по предоставлению исключительного права на конкретный вид деятельности, предусмотренный лицензией, а также по реализации контрольно-надзорных функций за соблюдением лицензионных требований и условий в процессе осуществления хозяйствующим или иным субъектом лицензируемой деятельности. Указанные субъекты представляют наибольший интерес для данного исследования, поскольку они наделены полномочиями по применению мер административного принуждения, предусмотренные нормами федерального законодательства, регулирующего вопросы лицензирования отдельных видов деятельности, а также федеральными законами, устанавливающими специальный порядок лицензирования. К таким органам относятся преимущественно федеральные органы исполнительной власти. В конкретных случаях полномочия по лицензированию могут выполняться отдельными органами исполнительной власти субъектов РФ. Например, решение вопросов, связанных с лицензированием медицинской деятельности, осуществляют в том числе и региональные органы исполнительной власти в части медицинской деятельности индивидуальных предпринимателей, а также медицинских и иных организаций, не находящихся в подведомственности федеральных органов исполнительной власти и не занимающихся деятельностью по оказанию высокотехнологической медицинской помощи³.

Наряду с органами исполнительной власти, выдающими лицензию, могут создаваться специальные коллегиальные органы, на которые возложено принятие решений

о выдаче лицензии. В частности, лицензию на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами выдаёт орган государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта РФ⁴. Такие комиссии также следует относить к властным субъектам лицензионной деятельности, поскольку при отсутствии их решения лицензия не может быть выдана.

Помимо органов исполнительной власти к субъектам, осуществляющим лицензирование, законодателем отнесены Банк России и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос». Указанные субъекты также вправе применять меры государственного принуждения к лицам, осуществляющим деятельность с нарушением лицензионных требований. Банк России осуществляет лицензирование ряда видов деятельности на финансовом рынке и рынке ценных бумаг, например лицензирование деятельности кредитных организаций⁵, деятельности по проведению организованных торгов⁶ и др. Лицензирование космической деятельности осуществляется Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос»⁷;

2) органы прокуратуры, осуществляющие функции государственного надзора за соблюдением законодательства при выдаче лицензии и соблюдении лицензионных требований⁸. Деятельность органов прокуратуры представляет интерес для настоящего исследования только в части выявления административных правонарушений в сфере лицензирования и возбуждения дел о таких нарушениях;

3) органы судебной власти, уполномоченные применять административные наказания за правонарушения в сфере лицензирования, а также такую принудительную меру административно-восстановительного характера, как аннулирование лицензии, по ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности и иному законодательству⁹.

Субъектов лицензионных правоотношений, обладающих публично-властными полномочиями, можно классифицировать по ряду оснований.

В зависимости от принадлежности к ветвям государственной власти они подразделяются на: 1) субъекты, являющиеся частью системы исполнительной власти, — федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обладающие контрольно-надзорными полномочиями; 2) субъекты, входящие в систему судебной власти (принудительные меры в отношении юридических лиц, нарушающих требования и условия при осуществлении лицензируемой деятельности, применяются судьями арбитражных судов); 3) субъекты, не входящие в систему какой-либо ветви государственной власти, но наделённые публично-властными полномочиями в соответствии с федеральным законодательством (Банк России, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», лицензионные комиссии субъектов Российской Федерации, органы прокуратуры).

В зависимости от способов принятия решений по вопросам применения различных организационных или административно-принудительных мер в сфере лицензирования они подразделяются на: 1) субъекты, принимающие решения в порядке единоначалия. К таковым относится абсолютное большинство субъектов. Органы исполнительной власти специальной компетенции либо всегда (министерства), либо по общему правилу (остальные органы) принимают решения в порядке единоначалия. Акты прокурорского реагирования при выявлении нарушений лицензионных требований и условий также принимаются органами прокуратуры в порядке единоначалия. Аналогичным образом принимаются различные решения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере лицензирования Банком России и

Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос»); 2) субъекты, принимающие решения коллегиально. Таковыми являются лицензионные комиссии субъектов Российской Федерации. Подразделение административных органов на единоначальные и коллегиальные широко освещается в научной литературе, в том числе в трудах О. А. Ястребова¹⁰.

В зависимости от наличия правовой возможности по применению мер административного принуждения субъектов, наделённых публично-властными полномочиями в сфере лицензирования, подразделяют на: 1) субъектов, обладающих такими полномочиями (осуществляющие лицензирование органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, Банк России, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», которые вправе применять контрольно-предупредительные, административно-пресекательные и административно-восстановительные меры; судьи арбитражных судов, назначающие административные наказания за правонарушения в сфере лицензирования и применяющие административно-восстановительную меру в виде аннулирования лицензии); 2) субъектов, не обладающих таковыми (органы прокуратуры не применяют административное принуждение в силу сугубо надзорного характера деятельности; лицензионные комиссии субъектов Российской Федерации также не имеют данного полномочия вследствие вспомогательного характера их деятельности относительно органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных осуществлять лицензирование).

¹ См.: *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник. М., 2018. С. 110; *Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. С. А. Старостина.* М., 2010. С. 46; *Волков А. М., Дуаенец А. С.* Административное право: учебник. М., 2017. С. 50.

² См.: *Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова.* М., 2016. С. 43.

³ См.: п. 2 Положения о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), утв. Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 291 (ред. от 08.12.2016 г.) «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2012. № 17, ст. 1965; 2016. № 51, ст. 7379.

⁴ См.: ч. 1 ст. 192 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 03.04.2018 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2005. № 1, ч. 1, ст. 14; 2018. № 15, ч. 1, ст. 2030.

⁵ См.: ст. 13 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 03.08.2018 г.) «О банках и банковской деятельности» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1996. № 6, ст. 492; 2018. № 24, ст. 3400.

⁶ См.: ст. 26 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «Об организованных торгах» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2011. № 48, ст. 6726; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5103.

⁷ См.: ст. 9 Закона РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 (ред. от 07.03.2018 г.) «О космической деятельности» // *Российская газета.* 1993. 6 окт.; *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2018. № 11, ст. 1581.

⁸ Подробнее об этом см.: *Курилова Е. В.* К вопросу о предмете и пределах деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере // *Обеспечение законности в Российской Федерации: сб. матер. науч. конф. (Моск. гум. ун-т, 24.11.2011 г.) / отв. ред. А. Ю. Винокуров.* М., 2011. С. 150–153; *Арямов А. А., Шарарутдинов Е. А.* Отношения в сфере лицензирования недропользования как объект правовой охраны // *Библиотека криминалиста.* 2012. № 3 (4). С. 301.

⁹ См., например: ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1995. № 48, ст. 4553; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5082.

¹⁰ См.: *Ястребов О. А.* Проблемы классификации публичных субъектов административного права // *Вестник Московского университета МВД России.* 2009. № 12. С. 148.

К. С. Кротов

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

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ КАК ЧАСТНАЯ РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ

Принимая во внимание активную динамику рыночных отношений и процесс постоянного совершенствования действующего законодательства, содействие развитию рыночной конкуренции и сопутствующие вопросы антимонопольного регулирования становятся все более актуальными, что находит подтверждение на самом высоком уровне государственной власти¹. Значимым средством урегулирования данных вопросов выступает административное принуждение, являющееся, с одной стороны, одним из методов государственного управления, а с другой — представляющее собой составную часть государственного принуждения и в связи с этим обладающее многими его чертами².

В области предпринимательской деятельности наиболее объемной и многогранной разновидностью принудительных мер выступает административная ответственность. Используя трактовку сферы защиты конкуренции³, можно выделить группы составов административных правонарушений, объединенных таким образующим признаком, как дополнительный видовой объект административного правонарушения, занимающий промежуточное положение между традиционно выделяемыми в литературе⁴ видовым и непосредственным объектом административного правонарушения. В настоящей статье хотелось бы обратить внимание на дополнительный видовой объект в виде информации и отдельные правонарушения, посягающие на такой объект.

Нарушения данной группы являются прямым посягательством на информацию о предмете конкуренции. Роль информации при недобросовестной конкуренции подчеркивалась исследователями проблем коммерческого права еще в дореволюционный период российской истории⁵. Являясь по своему содержанию наиболее близкими к недобросовестной конкуренции, данные правонарушения имеют непосредственным объектом посягательства достоверную информацию о предмете конкуренции, в результате чего причиняется непосредственный вред как конкурентам, так и потребителям. К примеру, введение потребителей в заблуждение в отношении потребительских свойств товара является недобросовестным манипулированием информацией, направленным против потребителей. Результат таких действий — причинение ущерба конкурентам правонарушителя в виде упущенной выгоды, так как введение в заблуждение потребителей повлияло на потребительский выбор. Более общим последствием данного правонарушения (равно как и прочих, объединенных дополнительным видовым объектом правонарушения «Информация») является причинение ущерба свободной, законной конкуренции на соответствующем рынке.

Соответственно, к данным правонарушениям можно отнести составы, предусмотренные: статьей 14.7 (Обман потребителей), статьей 14.8 (ч. 1) (Нарушение иных прав потребителей), статьей 14.44 (Недостоверное декларирование соответствия продукции), статьей 14.3 (Нарушение законодательства о рекламе), статьей 14.10 (Незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг) Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях⁶ (далее — КоАП РФ). Отдельный интерес представляют первые два из указанных правонарушений, так как речь идет о типичных примерах нарушений законодательства о защите прав потребителей.

Видовым объектом правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 14.7 КоАП РФ, являются общественные отношения в области защиты прав потребителей. На данную область очевидно прямое негативное воздействие, учитывая непосредственный объект посягательства в виде права потребителя на достоверную информацию. В то же время, принимая во внимание предлагаемое понимание сферы защиты конкуренции, к видовому объекту правонарушения следует отнести также сферу защиты конкуренции, так как введением в заблуждение причиняется прямой вред потребителю, но косвенный — и добросовестному конкуренту, который терпит убытки в виде упущенной выгоды по вине недобросовестного хозяйствующего субъекта, совершающего административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ст. 14.7 КоАП РФ. Промежуточное положение между родовым и непосредственным объектами правонарушения, согласно предлагаемому подходу, занимает дополнительный видовой объект в виде информации о предмете конкуренции.

Административным наказанием за введение в заблуждение потребителей по правилам ст. 14.7 КоАП РФ является наложение административного штрафа на граждан в размере от 3000 до 5000 рублей; на должностных лиц — от 12000 до 20000 рублей; на юридических лиц — от 100000 до 500000 рублей. Следует обратить внимание, что наказание полностью совпадает с закрепленным в части 1 статьи 14.33 КоАП РФ (с той разницей, что состав за недобросовестную конкуренцию уже в части субъекта не содержит такой категории лиц, как граждане).

Отнесение части 1 статьи 14.8 КоАП РФ к рассматриваемой подгруппе правонарушений выглядит логичным и последовательным, так как данная норма устанавливает ответственность хозяйствующего субъекта за нарушение права потребителя на получение *необходимой и достоверной информации* о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы. Потенциальный ущерб добросовестному конкуренту также позволяет, учитывая непосредственный объект посягательства в виде информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы (схожий с таковым в ст. 14.7 КоАП РФ), отнести данный состав к правонарушениям, посягающим на информацию о предмете конкуренции.

Видовой и дополнительный видовой объекты аналогичны ст. 14.7 КоАП РФ, в обоих случаях состав материальный. Однако административное наказание за правонарушение по части 1 статьи 14.8 КоАП РФ в данном случае значительно мягче — помимо административного штрафа на должностных лиц в размере от 500 до 1000 рублей и на юридических лиц — от 5000 до 10000 рублей, здесь также применяется предупреждение. Подобная дифференциация не оправдана, так как право потребителя на достоверную информацию в данном случае нарушается не меньше, чем в статье 14.7 КоАП РФ, ведь такой объект, как информация об изготовителе товара, может оказать не меньшее влияние на выбор потребителя, чем потребительские свойства. По этой причине необходимо ужесточение ответственности за совершение деяний, предусмотренных частью 1 ст. 14.8 КоАП РФ, с целью установления единообразного подхода к практике пресечения антиконкурентных посягательств в форме введения потребителей в заблуждение.

Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации является центральным органом государственной власти, регулирующим общественные отношения

в сфере защиты конкуренции и охватывающим практически полностью компетенцию по возбуждению и внесудебному рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности за правонарушения в сфере защиты конкуренции. В то же время наряду с антимонопольной службой здесь необходимо принять во внимание Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, в соответствии с положениями статьи 23.51 КоАП РФ рассматривающую дела об административных правонарушениях, предусмотренных, в частности, статьями 14.7, 14.8 КоАП РФ. Учитывая значимость информации в процессе экономической конкуренции, естественно предположить, что нарушение права потребителя на достоверную информацию о товаре также может рассматриваться и в качестве акта недобросовестной конкуренции, так как путем недостоверных заявлений недобросовестный предприниматель нарушает деловую этику, не только посягая на право потребителя, но и причиняя конкурентам на соответствующем товарном рынке убытки в виде упущенной выгоды. В этом смысле можно отметить пересечение антимонопольного законодательства и законодательства о защите прав потребителей. Не претендуя на обоснованность смешения указанных сфер правового регулирования и признавая самостоятельность каждой из них, приведенный пример тем не менее позволяет говорить о так называемом «двойном подчинении» нарушения права потребителя на достоверную информацию о товаре.

¹ Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 52, ч. 1, ст. 8111.

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 171.

³ См.: Кротов К. С. Сфера защиты конкуренции как объект административно-правовой охраны // Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы: сб. научных ст. (по материалам II Международного форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых). 2017. С. 46–51.

⁴ См., напр.: Соколов А. Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов, 2014. С. 20.

⁵ См., напр.: Цитович П. П. Учебник торгового права. Вып. 1. СПб.; Киев. 1891. С. 64–65; Шретер В. А. Недобросовестная конкуренция // Сборник статей по гражданскому и торговому праву. Памяти профессора Габриэля Феликсовича Шершеневича. М., 2005. С. 550.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

М. М. Нахапетян

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

ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ КАК РЕЗУЛЬТАТ ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

Возбуждение дела об административном правонарушении является самостоятельной процедурой постоянного государственного надзора наряду с проверками. В рамках Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (ред.

от 03.08.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ порядок проведения проверок и порядок возбуждения дела об административном правонарушении необходимо разграничивать в силу положений ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ, согласно которым «...Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются... при проведении административного расследования».

Все это предоставляет легальную возможность должностному лицу Ростехнадзора подменить мероприятия по контролю внеплановой проверкой в форме административного расследования. В свою очередь юридические лица и индивидуальные предприниматели лишаются в таких случаях гарантий защиты, установленных указанным выше Федеральным законом.

Одной из причин этому является отсутствие законодательного регулирования вопроса о моменте составления протокола об административном правонарушении при наличии достаточных оснований для возбуждения производства по делу. Действующее законодательство не исключает два направления: 1) должностное лицо составляет протокол об административном правонарушении в порядке КоАП РФ и приступает к административному расследованию; 2) должностное лицо инициирует внеплановую проверку в порядке Федерального закона 294-ФЗ РФ.

Так согласно пункту 69 Административного регламента, утвержденного Приказом Ростехнадзора от 12 февраля 2016 г. № 48, «при выявлении административного правонарушения и отсутствии необходимости проведения административного расследования составляется протокол об административном правонарушении». Пунктом 112 Административного регламента, утвержденного Приказом Ростехнадзора от 7 июня 2013 г. № 248, возбуждение дела об административном правонарушении осуществляется непосредственно после выявления правонарушения.

Примечанием к статье 28.1 КоАП РФ «При наличии предусмотренного пунктом 1 части 1 настоящей статьи повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки».

Из приведенных норм вытекает, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено по результатам мероприятий по контролю.

Вопрос вызывает необходимость инициировать проверки в преддверии возбуждения дела об административном правонарушении по поступившим сообщениям и заявлениям. На практике инспекторы Ростехнадзора получают легальную возможность отступить от требований Федерального закона № 294-ФЗ по проведению мероприятий по контролю и приступить непосредственно к осуществлению административного расследования в форме проверок.

Невозможность обжалования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями действий должностных лиц Ростехнадзора в рамках названного Закона вызывает опасение как у Минэкономразвития России², так и исследователей проблем промышленной безопасности³. Разрешение проблемы видится в дополнении статьи 28.1 КоАП РФ.

Согласно статье 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются: обнаружение достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; сообщения и заявления, указывающие на наличие события административного правонарушения. Так, М. С. Аверин предлагает данную статью дополнить новым поводом, а именно актом проверки, составляемым в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ РФ. По мнению Минэкономразвития, «поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, указанных в отдельных статьях Особой части КоАП Российской Федерации, может быть только факт выявления административного правонарушения в ходе проверки или дистанционного надзорного мероприятия»⁴.

При существующей редакции статьи 28.1 КоАП РФ указанные в ней поводы являются основанием для возбуждения дела об административном правонарушении и принятии решения о проведении административного расследования. При проведении административного расследования уполномоченное должностное лицо обязано провести весь объем процессуальных действий, в том числе тех же, которые в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ являются мероприятиями по контролю (экспертизы, отбор проб, образцов, исследование документов), но в соответствии с требованиями КоАП РФ.

Другой вопрос будут ли результаты экспертизы, исследований, полученные в ходе мероприятий по контролю, допустимыми доказательствами при проведении административного расследования.

Административное расследование проводится в случаях необходимости проведения экспертиз и других процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств дела (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ). Так, в соответствии со статьями 26.5, 26.8–26.10 КоАП РФ, к таким процессуальным действиям относятся: отбор проб и образцов, необходимых для проведения экспертизы, получение показаний специальных технических средств, направление запросов, истребование сведений.

Под проверкой понимается совокупность мероприятий по контролю (отбор проб, образцов, проведение экспертиз, исследование документов) для оценки осуществления деятельности в соответствии с установленными требованиями (ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ).

Согласно ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ «доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела». Из этого положения можно сделать вывод, что должностное лицо постоянного государственного надзора не ограничено в предоставлении доказательств. Между тем главой 26 КоАП РФ установлен порядок получения таких доказательств, который процессуально отличен от мероприятий по контролю. Так, экспертиза может быть проведена только на основании определения суда или должностного лица, проводящего административное расследование (ст. 26.4 КоАП РФ). Нормами статьи предусмотрен целый ряд требований к порядку назначения и проведения экспертизы (ознакомление с определением лица, в отношении которого осуществляется производство по делу, разъяснение ему прав, обязанностей). Также определенный процессуальный порядок

предусмотрен для осмотра территорий (ст. 27.8 КоАП РФ); взятия проб, образцов (ст. 27.10 КоАП РФ).

Для проверки же предусмотрены иные основания, например, приказ руководителя органа государственного надзора (ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ). Проверка проводится только тем должностным лицом, которое указано в приказе.

Если к доказательствам, полученным в ходе административного расследования, предъявляются требования относимости и допустимости, то согласно статье 15 названного Закона запрещается «отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений».

Все вышесказанное подтверждается судебной практикой о недопустимости в производстве по делу об административных правонарушениях доказательств, полученных в ходе проверки⁵, в том числе и Высшим Арбитражным Судом РФ, выраженной в определениях по ряду административных дел⁶.

Однако в одном из своих Постановлений по требованию о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 19.19 КоАП РФ за нарушение требований технического регламента при хранении дизельного топлива Высший Арбитражный Суд РФ придерживается противоположного мнения, указывая, что «отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции обоснованно исходил из того, что взятие проб дизельного топлива при проведении контрольно-надзорных мероприятий осуществлено в соответствии с Законом № 294-ФЗ, поэтому акт отбора образцов проб, протокол испытания и акт проверки являются надлежащими доказательствами»⁷.

Исходя из вышеизложенного полагаем, что нельзя ограничиваться введением в статью 28.1 КоАП РФ нового повода для возбуждения дела об административном правонарушении (М.С. Аверин). Такой повод как акт, составленный по результатам проверки, не представляется достаточным для разрешения проблемы. Непонятно, необходимо ли осуществлять административное расследование по ряду категории дел и как быть с положениями Федерального Закона № 294-ФЗ и КоАП РФ, устанавливающими различные процессуальные требования к проведению экспертиз, изъятию проб и образцов, получению документов.

Наиболее верным видится подход Минэкономразвития, согласно которому должны быть установлены перечни составов Особенной части КоАП РФ, в отношении которых закрепляется предлагаемый повод для возбуждения дела об административном правонарушении. Логичным в таком случае является и исключение проведения административного расследования по таким составам. На наш взгляд, остается нерешенным вопрос о требованиях к процессуальному получению доказательств, предъявляемых КоАП РФ и Федеральным законом № 294-ФЗ. Считаем, что в данном случае требуется внесение дополнений в ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ относительно актов проверок, на основании которых устанавливаются фактические данные, имеющие значение для дела.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. 2, ст. 5116.

² См.: Модернизация контрольно-надзорных полномочий в России. Аналитический доклад. М., 2014. С. 65.

³ См.: Аверин М. С. Административный надзор в области промышленной безопасности в Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 113–116.

⁴ Модернизация контрольно-надзорных полномочий в России. С. 65.

⁵ См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 28 февраля 2011 г. по делу № А05-3607/2010 // URL: <https://rospravosudie.com/jurisdiction-arb/act/> / Дата обращения: 18 июля 2016 г.; Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 6 марта 2012 г. по делу № А56–36586/ 2011 // URL: <https://rospravosudie.com/jurisdiction-arb/act/> (дата обращения: 18.07.2016); Решение Арбитражного Суда Республики Марий Эл от 17 июля 2014 г. по делу № А38-2885/2014 // URL: <https://rospravosudie.com/court-as-respubliki-marij-el-s/judge-konovalev-igor-mixajlovich-s/act-311401334> (дата обращения: 18.07.2016).

⁶ См.: Определение ВАС РФ от 29 июня 2011 № ВАС-7451/11 по делу № А05-3607/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Определение ВАС РФ от 26 апреля 2012 № ВАС-5203/12 по делу № А56-36586/2011. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Президиума ВАС РФ от 20. декабря 2011 № 8198/11 по делу № А73-12842/2010 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4.

Л. В. Юфина

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

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

В науке административного права выделяются три основных способа защиты административно-правовых отношений: административный, судебный и договорно-согласительный¹.

Административный способ защиты прав инвалидов — это установленный нормами международного и национального права способ защиты политических, экономических, социальных, культурных, физических и других прав инвалидов, осуществляемый на международном, федеральном уровне, на уровне субъекта РФ и на муниципальном уровне, представляющий собой деятельность уполномоченных органов и их должностных лиц, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере прав инвалидов, которые по жалобе или в рамках осуществления своих полномочий установленных законодательством, в случае угрозы или факта нарушения прав могут применять соответствующие меры защиты, предусмотренные компетенцией соответствующего органа.

На основании статей 5.1 и 15.1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 29 марта 2018 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»² и статьи 35 Конвенции о правах инвалидов, и Факультативного протокола к ней можно выделить следующие административные способы защиты прав инвалидов:

1) предусмотренные законодательством Российской Федерации: федеральный реестр инвалидов и государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг;

2) предусмотренные международным законодательством: доклады государств — участников и Факультативный протокол.

Важнейшим административным способом, направленным на предотвращение угрозы нарушения прав инвалидов, является федеральный реестр инвалидов, который выполняет информационно-учетную функцию, путем создания открытой информационной системы, позволяющей осуществлять персонализированное информирование граждан об их правах на меры социальной защиты, а также в целях повышения качества государственных и муниципальных услуг, осуществляет эффективный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, организаций, подведомственных указанным органам, участвующих в предоставлении мер социальной защиты (поддержки) инвалидов, государственных внебюджетных фондов, юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, участвующих в предоставлении услуг инвалидам³.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что обязательность формирования такого реестра предусмотрена законом, ответственность за нарушение данного требования отсутствует. Минтруд РФ предлагает дополнить КоАП ст. 13.19.3, согласно которой непредоставление в ФРИ необходимых данных о человеке либо передача их с задержкой или в неполном, недостоверном виде будет грозить должностному лицу штрафом.

Министерством при разработке проекта выявлены следующие проблемы в работе реестра: отсутствие информации об индивидуальных программах реабилитации инвалидов; задержка в получении сведений об установлении инвалидности; искажение в реестре сведений об инвалидности, на основании которых выплачивается пенсия⁴. Принимая во внимание выявленные пробелы в работе реестра, полагаем, что данные поправки необходимы.

Государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ (при осуществлении ими соответствующих переданных полномочий РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ по осуществлению в установленных сферах (областях) деятельности федерального государственного контроля (надзора), государственного контроля (надзора) и регионального государственного контроля (надзора), направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений прав инвалидов, порядок организации и осуществления, которого устанавливается положением о соответствующем виде государственного контроля (надзора), утверждаемым в пределах своей компетенции Правительством РФ или высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта РФ⁵. Сферы (области) деятельности государственных органов, перечисленные в пункте 1 статьи 15.1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 29 марта 2018 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», носят исчерпывающий характер. Однако принимая во внимание ст. 17 и 23 Федерального закона от 29.12.2017 № 442-ФЗ «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ данный перечень нуждается в корректировке, так как законодатель в настоящее время не учитывает положения вышеуказанного Закона и внесение изменений, связанных с

его изданием не предусматривает, несмотря на выделение нового федерального государственного контроля за соблюдением требований правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом.

Доклады государств-участников — это предоставленная не реже чем 1 раз в 4 года, а также по дополнительному запросу Комитета по правам инвалидов в срок, предусмотренный указанным запросом, информация, предназначенная для последующего ее рассмотрения Комитетом по правам инвалидов, о принятых в отчетном периоде мерах по исполнению предусмотренных Конвенцией обязательств и о прогрессе, достигнутом в отношении прав инвалидов. Это информация о принятых нормативных правовых актов в целях приведения законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с положениями Конвенции, реализованных (реализуемых) государственных программ и других мероприятий по развитию социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры в целях создания безбарьерной среды для инвалидов, информация о количественной и качественной характеристике улучшения показателей соблюдения прав инвалидов и их социально-экономического положения, объемах финансовых ресурсов, направленных на обеспечение доступности для инвалидов предоставляемых услуг и основных проблемах в состоянии реабилитации и социальной интеграции инвалидов и мерах, принятых по их разрешению⁷.

Выделение «докладов государств-участников» как способа административно-правовой защиты прав инвалидов, связано с пунктом 2 статьи 36 Конвенции, где указано, что в случае непредоставления соответствующего доклада Комитету, Комитет имеет право на основе достоверной информации, имеющейся у него в распоряжении, рассмотреть деятельность государства, направленную на защиту прав инвалидов. Комитет осуществляет контрольные функции, представленные в виде систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, установленных Конвенцией. Необходимо отметить, в ходе рассмотрения первоначального доклада РФ Комитетом были сделаны замечания по реализации прав инвалидов в РФ и даны соответствующие рекомендации, такие как внесение поправок в ст. 5.62, 5.42, 9.13, 9.14 и 11.24 КоАП РФ и др.⁸.

Факультативный протокол — это способ защиты прав инвалидов, заключающейся в особых функциях Комитета по принятию и рассмотрению приемлемых сообщений от находящихся под его юрисдикцией лиц или групп лиц, которые заявляют, что являются жертвами нарушений, а также проведения расследований при предоставлении достоверной информации, указывающей на серьезные или систематические нарушения прав.

Таким образом, можно констатировать: приведенный перечень административных способов защиты прав инвалидов, показывает, что эффективность данных способов зависит от дальнейшего правового регулирования данной сферы отношений, таких как установление ответственности за формирование реестра инвалидов, дополнение п. 1 ст. 15.1. Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», учет рекомендаций Комитета.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 43–44.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563

³ См.: ст. 5.1. Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 29 марта 2018 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563; раздел III. Распоряжения Правительства РФ от 16 июля 2016 № 1506-р «Об утверждении

Концепции создания, ведения и использования федеральной государственной информационной системы „Федеральный реестр инвалидов“ (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции создания, ведения и использования федеральной государственной информационной системы „Федеральный реестр инвалидов“) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 31, ст. 5040; ст. 2. Постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 г. № 674 г. Москва «О формировании и ведении федерального реестра инвалидов и об использовании содержащихся в нем сведений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 31, ст. 5011.

⁴ Официальный сайт «banki.ru». URL: <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=10637536> (дата обращения: 12.09.2018).

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ч. 1, ст. 26.

⁷ См.: ст. 35 Конвенции о правах инвалидов // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 6, ст. 468; п. 2 и 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 11 июня 2015 г. № 585 «О порядке подготовки доклада о мерах, принимаемых для выполнения обязательств Российской Федерации по Конвенции о правах инвалидов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 25, ст. 3666.

⁸ Официальный сайт «perspektiva-inva.ru». URL: <https://perspektiva-inva.ru/en/protect-rights/oon/2018-05-04-09-09-09> (дата обращения: 12.09.2018).

Р.Р. Фаисханов

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

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТНОМ СОСТАВЕ НАРУШЕНИЯ СРОКОВ РЕГИСТРАЦИИ (ПЕРЕРЕГИСТРАЦИИ) ОРУЖИЯ ИЛИ СРОКОВ ПОСТАНОВКИ ЕГО НА УЧЕТ КАК АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Вопросы, связанные с административными правонарушениями в области общественной безопасности, остаются крайне актуальными, поскольку административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность, создают предпосылки к нарушению полноценного функционирования органов государственной власти и препятствуют нормальному быту граждан.

Общественная безопасность с юридической точки зрения понимается как система общественных отношений, связанная с обеспечением спокойствия граждан, неприкосновенности жизни и здоровья индивида, нормальными условиями труда и отдыха граждан, функционированием государственных органов, учреждений, общественных организаций, предприятий и других подобных коллективных субъектов¹. Меры по обеспечению общественной безопасности являются фактором поддержания надлежащего правопорядка в социуме.

В Российской Федерации основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы общественной безопасности, выступает Конституция. В свою очередь, юридические составы правонарушений, посягающих на общественную безопасность, содержатся в главе 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ² (далее — КоАП РФ).

Обеспечение общественной безопасности осуществляется как силами органов государственной власти, так и общественными объединениями и гражданами; однако

основную роль в обеспечении общественной безопасности, играют правоохранительные органы, которые осуществляют одновременно правоприменительную и административно-юрисдикционную деятельность.

Одним из правонарушений, посягающим на общественную безопасность, является нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет.

Анализ существующих подходов привлечения к административной ответственности юридических лиц, совершивших правонарушения, выражающиеся в нарушении сроков продления разрешения на хранение и использование оружия, показывает разнородность правоприменительной и судебной практики. В этих условиях возникают препятствия для единообразной практики контроля за оборотом оружия.

Отсутствие единого понимания сущности указанных правонарушений влечет формирование практики, основанной не на нормах закона, а на личностном взгляде правоприменителя на суть событий, что в конечном счете нарушает принцип равенства перед законом лиц, при привлечении к административной ответственности.

Так, даже на территории одного региона Российской Федерации, за нарушение сроков продления разрешения на хранение и использование оружия, юридические лица могут привлекаться к административной ответственности как за нарушение правил производства, продажи, хранения, уничтожения или учета оружия и патронов к нему, взрывчатых веществ и взрывных устройств, пиротехнических изделий IV и V классов, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 1 ст. 20.8 КоАП РФ)³, так и за незаконные приобретение, продажу, передачу, хранение, перевозку или ношение гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения (ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ).

Из проведенного анализа явно видно отсутствие единого понимания сущности указанных правонарушений. На наш взгляд, проблема заключается в отсутствии в ст. 20.11 КоАП РФ такого субъекта правонарушения, как юридические лица.

Юридические лица с особыми уставными задачами имеют право в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации приобретать гражданское и служебное оружие у юридических лиц-поставщиков после получения соответствующей лицензии в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в сфере оборота оружия, или его территориальном органе.

Приобретенное оружие подлежит регистрации в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в сфере оборота оружия, или его территориальном органе в двухнедельный срок со дня приобретения оружия. При регистрации оружия юридическим лицам с особыми уставными задачами выдается разрешение на хранение и использование этого оружия сроком на три года на основании документов, подтверждающих законность приобретения оружия. Форма разрешения определяется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия. Продление срока действия разрешения осуществляется в порядке, предусмотренном для получения лицензии на приобретение оружия⁴.

Оружие и патроны, приобретенные юридическими лицами и гражданами Российской Федерации, за исключением оружия, регистрация которого не предусмотрена, и патронов, приобретенных гражданами Российской Федерации к оружию, имеющемуся у них на законных основаниях на праве личной собственности, а также оружие и патроны, переданные в установленном порядке военнослужащим и сотрудникам государственных военизированных организаций, находящимся на пенсии, выданные

должностным лицам государственных органов и лицам, подлежащим государственной защите, наградное оружие и оружие, полученное в результате дарения и наследования, в 2-недельный срок подлежат регистрации в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации или ее территориальном органе по месту нахождения юридического лица или месту жительства гражданина Российской Федерации⁵.

Порядок приема, рассмотрения и оформления материалов о выдаче лицензий и разрешений предусмотрен главой III приказа МВД России от 12.04.1999 г. № 288 «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814»⁶.

Продление срока действия разрешения на хранение и использование оружия юридическими лицами регламентировано приказом МВД России от 19.06.2012 г. № 609 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу с особыми уставными задачами разрешения на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему»⁷. Так, основанием для начала исполнения административной процедуры является прием заявления и документов, предусмотренных пунктом 9 Административного регламента (п. 33).

Сотрудник при получении заявления устанавливает личность заявителя, проверяет документы, подтверждающие его полномочия, а также срок действия разрешения, требующего продления (п. 33.1).

Сотрудник подразделения лицензионно-разрешительной работы, на которого должностной инструкцией (регламентом) возложено выполнение процедур по предоставлению государственной услуги, изучив поступившие для продления срока действия разрешения на хранение и использование оружия материалы, при установлении пропуска сроков продления (перерегистрации) разрешений на хранение и использование оружия сталкивается с отсутствием возможности привлечь юридическое лицо к ответственности по ст. 20.11 КоАП РФ.

Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 2.10 КоАП РФ).

Статьей 20.11 КоАП РФ предусмотрена ответственность граждан и должностных лиц за нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет.

Практика правоприменения показывает целесообразность включения в состав субъектов правонарушения, предусмотренного ст. 20.11 КоАП РФ, юридических лиц.

Реализация приведенных рекомендаций по совершенствованию законодательства об административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественную безопасность — важный шаг по укреплению законности и правопорядка в нашей стране, отправная точка в предупреждении и профилактике наиболее опасных деяний в данной сфере.

¹ См.: *Воронов А. М.* Общественная безопасность Российской Федерации: проблемы и современность // *Оперативник (сыщик)*. М., 2014. № 1 (38). С. 48.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1.

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

⁴ См.: статья 12 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «Об оружии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51, ст. 5681.

⁵ См.: пункт 52 Постановления Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 (ред. от 12 мая 2018 г.) «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 32, ст. 3878.

⁶ Приказ МВД России от 12 апреля 1999 г. № 288 (ред. от 30 декабря 2014 г.) «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814» (вместе с «Инструкцией по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации») // БНА. 1990. № 32.

⁷ См.: Приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 609 (ред. от 30 декабря 2014 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу с особыми уставными задачами разрешения на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему» // *Российская газета*. 2012. № 212.

**ДОКЛАДЫ,
ЗАСЛУШАННЫЕ В РАМКАХ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО ФОРУМА
«ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ»**

Ю. В. Соболева

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

**ОБЗОР ДОКЛАДОВ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО ФОРУМА «ТЕНДЕНЦИИ
РАЗВИТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ»,
ПРОВОДИМОГО В РАМКАХ IV ЕЖЕГОДНЫХ САРАТОВСКИХ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ЧТЕНИЙ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ:
РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ»**

11 октября 2018 года на базе Саратовской государственной юридической академии состоялся научно-практический форум «Тенденции развития управленческой деятельности в сфере юстиции», проводимый в рамках IV Ежегодных саратовских административно-правовых чтений «Публичная власть: реальность и перспективы», посвященных памяти профессора кафедры административного и муниципального права, доктора юридических наук Василия Михайловича Манохина. Научное мероприятие было организовано кафедрой административного и муниципального права СГЮА совместно с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области.

В форуме приняли участие ученые-специалисты в области административного, муниципального и информационного права, представители органов государственной власти, в том числе Управления Минюста России по Саратовской области, Управления Федеральной налоговой службы по Саратовской области, прокуратуры Саратовской области, представители некоммерческих организаций, аспиранты и магистранты кафедры.

С приветственным словом от имени ректора СГЮА профессора, депутата Саратовской областной думы С. Б. Суrowова выступил проректор по научной работе

академии, доктор юридических наук, профессор, Судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке Е. В. Вавилин, который подчеркнул, что для академии большая честь выступать площадкой такого серьезного научно-практического форума.

Заведующий кафедрой административного и муниципального права СГЮА доктор юридических наук, профессор А. Ю. Соколов во вступительном слове отметил, что тема научно-практического форума выбрана не случайно. С одной стороны, она представляет особую актуальность, а с другой — на кафедре административного и муниципального права проводятся достаточно серьезные разработки по данному направлению. В качестве задачи форума им была отмечена выработка общих итогов, которые будут интересны законодательным органам, проектирующим правоприменительную практику. А. Ю. Соколовым было предложено разделить все выступления в рамках 3-х панельных дискуссий по следующим темам:

1. «Ключевые проблемы правового регулирования регистрации некоммерческих организаций в законодательстве Российской Федерации»;
2. «Особенности правового статуса адвокатских и нотариальных палат субъектов Российской Федерации как организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями. Осуществление контроля за их деятельностью»;
3. «Обеспечение единства правового пространства в сфере государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Начальник Управления Минюста России по Саратовской области государственный советник юстиции Российской Федерации I класса М. А. Колесников поблагодарил Саратовскую государственную юридическую академию за внимательное отношение к актуальным вопросам, заявленным в повестке дискуссий, и высокий уровень организации мероприятия и предложил по итогам дискуссии выработать резолюцию. Он, в частности, подчеркнул, что предложения, прозвучавшие на форуме, в дальнейшем, возможно, будут реализованы в сфере законодательных актов и организационно-управленческих решений.

Директор Института второго высшего и дополнительного профессионального образования, кандидат юридических наук, доцент Е. В. Ильгова выступила с приветственным словом в адрес участников форума и отметила важное значение обучения слушателей по программам повышения квалификации института для практических работников, осуществляющих свою деятельность в сфере регулирования органов юстиции: адвокатов, нотариусов, служащих органов местного самоуправления и др.

Серию докладов в рамках первой темы панельной дискуссии «Ключевые проблемы правового регулирования регистрации некоммерческих организаций в законодательстве Российской Федерации» открыла начальник отдела по делам некоммерческих организаций Управления Минюста России по Саратовской области Н. В. Божанова с докладом на тему: «Ключевые проблемы правового регулирования регистрации некоммерческих организаций». Подчеркнув необходимость принятия в новой редакции Федерального закона «О некоммерческих организациях», который бы включил, в том числе, унифицированные правила государственной регистрации некоммерческих организаций, содержащиеся на сегодняшний день в многочисленных нормативных актах, она отметила, что Министерством юстиции России разрабатывается законопроект, направленный на создание интегрированной модели закона о некоммерческих организациях и о праве граждан на объединение.

Заместитель начальника Межрайонной Инспекции Федеральной налоговой службы № 19 по Саратовской области О.А. Бохан выступила с докладом на тему: «Взаимодействие регистрирующего органа с Управлением Минюста России по Саратовской области при осуществлении специального порядка государственной регистрации некоммерческих организаций», в котором акцент был сделан на проблемы информационной обеспеченности и электронного взаимодействия между структурами, требующих своего решения в целях обеспечения высокого уровня предоставления данной госуслуги.

В своем выступлении доцент кафедры административного и муниципального права, кандидат юридических наук Ю.В. Соболева подчеркнула, что форум проводится в преддверии 95-летия основателя кафедры административного и муниципального права доктора юридических наук, профессора В.М. Манохина, который в своих работах самое пристальное внимание уделял вопросам отраслевого и межотраслевого управления и регулирования. В докладе на тему: «К вопросу о явочно-уведомительном способе создания общественных объединений» ею было предложено заменить явочный способ создания общественных объединений на явочно-уведомительный путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» с целью распространить таким образом на все рассматриваемые организации, а не только на зарегистрированные принципы гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций и их взаимной ответственности (взаимоконтроля).

Преподаватель кафедры административного и муниципального права Д.С. Воробьева в рамках доклада на тему: «Регистрация коммерческих и некоммерческих организаций: сравнительно-правовой анализ» отметила, что государственная регистрация некоммерческих структур является более сложной и длительной по причине проверки документов на соответствие требованиям законодательства и отсутствия усовершенствованных форм их подачи и представления. В связи с этим нуждается в совершенствовании государственное регулирование в сфере деятельности некоммерческих организаций, освобождение их от избыточных и ненужных требований, в том числе предъявляемых и при государственной регистрации.

Соискатель кафедры административного и муниципального права А.А. Дегтярева в рамках доклада на тему: «Особенности государственной регистрации некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента» сделала вывод о том, что в целом регистрацию НКО в качестве иностранного агента не следует рассматривать как запрет или ограничение для их деятельности. Законодателем лишь устанавливается (регистрируется) особый статус таких организаций, при этом приоритет добровольного волеизъявления НКО о присвоении ей статуса иностранного агента ставится на первое место.

В формате панельной дискуссии «Особенности правового статуса адвокатских и нотариальных палат субъектов Российской Федерации как организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями. Осуществление контроля за их деятельностью» серию докладов открыл заместитель начальника отдела по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, регистрации актов гражданского состояния А.А. Сняжков, сделав в своем выступлении акцент на рассмотрение вопроса о возможности изменения законодательства, направленного на расширение государственного контроля органами юстиции за профессиональными организациями в сфере адвокатуры и нотариата с целью недопущения последними нарушений прав и законных интересов

граждан и иных организаций, что, по его мнению, призвано дисциплинировать деятельность указанных корпораций, в особенности при реализации публично-правовых полномочий, направить их развитие по пути выработки безупречных механизмов этики и внутрикорпоративного контроля.

Президент Саратовской областной нотариальной палаты В.А. Грушицина в докладе на тему: «Актуальные проблемы нотариальной деятельности в Российской Федерации» согласилась с необходимостью по некоторым направлениям наделить большими полномочиями по контролю и надзору за соответствием законодательству деятельности нотариусов государственные органы, при этом отметив и немаловажную роль самой организации в защите прав граждан, пользующихся услугами данных субъектов.

С докладом на тему: «Контроль государственных органов за соблюдением нотариальной тайны» выступила и профессор кафедры административного и муниципального права, доктор юридических наук Н.Н. Ковалева, сделав заключение о том, что Закон об основах нотариата 1992 года уже теряет свою целостность от многочисленных правок и изменений, и принимался он совершенно в другой правовой и экономической ситуации, поэтому назрела необходимость разработки нового целостного федерального законодательного акта в этой сфере. В частности, в целях повышения эффективности системы государственного управления, и построения более прозрачной и доступной правовой среды для граждан нашей страны необходимо установить законодательные возможности контроля органами юстиции за соблюдением нотариальной тайны не только должностными лицами местного самоуправления, но и другими субъектами нотариальной деятельности,

Доцент кафедры административного и муниципального права, кандидат юридических наук Н.А. Жирнова в своем докладе на тему: «Контроль государственных органов за соблюдением адвокатской тайны» отметила необходимость принятия специального нормативного акта, в котором были бы детально описаны все этапы процедуры судебного согласия на производство следственных действий в отношении адвокатов и адвокатских образований, что позволило бы осуществлять должный контроль за соблюдением адвокатской тайны в нашей стране.

В рамках заключительной панельной дискуссии «Обеспечение единства правового пространства в сфере регистрации уставов муниципальных образований» выступила начальник отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований И.А. Щербинина с докладом на тему: «Обеспечение единства правового пространства в сфере государственной регистрации уставов муниципальных образований». Она отметила, что устав муниципального образования и муниципальные правовые акты о внесении изменений в устав имеют особый порядок вступления в силу: они подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после государственной регистрации территориальными органами юстиции. Одним из острых вопросов для органов местного самоуправления является длительная (около двух с половиной месяцев) процедура принятия устава (муниципального правового акта) и последующая процедура его регистрации, что не позволяет оперативно приводить данные акты в соответствие с динамично изменяющимся законодательством. С целью устранения данных проблем выступающим был предложен ряд поправок в соответствующее законодательство.

Помощник прокурора Саратовской области по взаимодействию с представительным (законодательным) и исполнительным органами области, органами местного самоуправления А. А. Шкромада поднял в своем выступлении «Осуществление прокурорского надзора в отношении нормативных правовых актов органов государственной власти Саратовской области» такую проблему, как отсутствие в федеральном законодательстве закрепления признаков нормативного правового акта, в то время как от определения нормативного характера актов напрямую зависит исполнение требований федерального и регионального законодательства о ведении регистра нормативных правовых актов, их опубликовании, вступлении в силу. Он, в частности, подчеркнул, что на практике даже специалисты не всегда верно определяют характер нормативных документов.

Завершил серию докладов в рамках форума доцент кафедры административного и муниципального права, кандидат юридических наук А. В. Колесников с темой: «Основания отказа в регистрации уставов муниципальных образований». По его мнению, устав является мини-Конституцией муниципального образования, сложность процедуры его принятия вполне оправдана, однако она не должна быть искусственной, а государством должны быть созданы условия для более тщательной работы над основным нормативным правовым актом муниципального образования и координации работы проверяющих субъектов.

Все доклады вызвали неподдельный интерес и активную дискуссию участников научно-практического форума, которые провели плодотворную работу по рассмотрению вопросов развития управления и регулирования в сфере юстиции. Очень ценными в практическом смысле явились комментарии начальника Управления Минюста России по Саратовской области М. А. Колесникова и его коллег, активно участвовавших в обсуждении каждого выступления.

Как подчеркнул М. А. Колесников, по итогам форума, в результате обмена научными и практическими мнениями, концепциями и взглядами, научным юридическим сообществом СГЮА, представителями Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области, а также приглашенными участниками мероприятия будет выработана единая резолюция относительно актуальных вопросов развития управленческой деятельности и перспектив в сфере юстиции.

Н. В. Божанова

начальник отдела по делам некоммерческих организаций
Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИСТРАЦИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Некоммерческие организации являются неотъемлемым элементом гражданского общества, обеспечивая создание и реализацию общественных благ и услуг. Некоммерческие организации создаются для решения проблем в различных областях:

образования, политики, спорта и культуры, охраны природы, благотворительности, защиты прав граждан и ряда других.

В настоящее время на территории Саратовской области зарегистрировано 2368 некоммерческих организаций, из которых: 1166 общественных объединений, 45 региональных отделений политических партий, 454 религиозных организаций и 703 иных некоммерческих организаций.

По количеству зарегистрированных некоммерческих организаций Саратовская область занимает 7-е место в Приволжском федеральном округе, на территории которого зарегистрировано около 40000 некоммерческих организаций. В целом на территории Российской Федерации зарегистрировано около 220000 некоммерческих организаций, Саратовская область занимает по этому показателю 24-е место.

Правоприменительные функции в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью возложены на Минюст России и его территориальные органы.

Территориальные органы Минюста России в соответствии со своей компетенцией осуществляют следующие полномочия:

- принимают решение о государственной регистрации некоммерческих организаций (за исключением отделений международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций);

- осуществляют контроль за соответствием деятельности указанных некоммерческих организаций целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации;

- ведут реестр зарегистрированных некоммерческих организаций и предоставляют информацию физическим и юридическим лицам о зарегистрированных некоммерческих организациях;

- ведут государственный реестр казачьих обществ;

- осуществляют функции по принятию решений о внесении некоммерческих организаций в реестр некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг.

Управлением Минюста России по Саратовской области ежегодно рассматривается около 1000 заявлений о государственной регистрации некоммерческих организаций, проводится около 70 проверок некоммерческих организаций, выносятся более 500 предупреждений об устранении выявленных нарушений действующего законодательства, направляется в суды около 100 исковых заявлений о ликвидации некоммерческих организаций.

Ключевой функцией территориальных органов Минюста России, на которой основываются все остальные функции, является оказание государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций.

Некоммерческие организации как разновидность юридических лиц являются специфическими субъектами права. В отличие от коммерческих организаций, в процессе государственной регистрации они вступают в особые отношения с государственными органами, участвующими в процессе государственной регистрации. Это выражается в прохождении ими усложненной процедуры государственной регистрации в специальном порядке, предусмотренном статьей 10 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических и индивидуальных предпринимателей»¹. Данная процедура включает в себя:

1) участие помимо регистрирующего (налогового) органа, уполномоченного на внесение сведений в Единый государственный реестр юридических лиц, также органа, уполномоченного принимать решения о государственной регистрации некоммерческих организаций (Минюста России и его территориальных органов);

2) расширенный перечень документов, необходимых для государственной регистрации;

3) проведение Минюстом России и его территориальными органами правовой экспертизы соответствия представленных документов требованиям действующего законодательства, в связи с чем увеличены сроки государственной регистрации;

4) специфические основания для отказа в государственной регистрации, возможность приостановления государственной регистрации и оставления заявлений о государственной регистрации без рассмотрения.

Нормативно-правовую базу, регулиющую правовое положение некоммерческих организаций, составляют более 30 федеральных законов без учета подзаконных нормативных правовых актов. Такое количество нормативных источников способствует возникновению правовой неопределенности и правовых коллизий, влекущих проблемы в правоприменении.

Основу законодательства о некоммерческих организациях составляет Гражданский кодекс Российской Федерации² (далее — ГК РФ), который устанавливает исчерпывающий перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций и основные положения, касающиеся создания и деятельности некоммерческих организаций, а также Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³, определяющий особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций.

Также действуют специальные законы, регулирующие правовое положение некоммерческих организаций отдельных организационно-правовых форм, видов и типов. При этом следует отметить, что правовая база в основном была сформирована в 90-х годах прошлого века и в настоящее время многие законодательные акты не в полной мере соответствуют ГК РФ. До приведения законодательных и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с положениями ГК РФ указанные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат положениям ГК РФ.

Единообразия в процессе специального порядка государственной регистрации некоммерческих организаций в настоящее время не выработано. Специальными законами по-разному регулируются одни и те же вопросы государственной регистрации некоммерческих организаций. Так, установлены разные сроки государственной регистрации для государственной регистрации общественных объединений, политических партий, религиозных организаций (30 календарных дней) и для иных некоммерческих организаций (14 рабочих дней).

Нет единого подхода к вопросу, какие решения и по каким основаниям принимаются уполномоченным органом по результатам рассмотрения документов, представленных для государственной регистрации. Так, невозможно приостановить государственную регистрацию общественных объединений, и оформление организацией документов в ненадлежащем порядке послужит основанием для отказа в государственной регистрации, при том что в отношении некоммерческих организаций и политических партий это является основанием для приостановления государственной регистрации и дает организации шанс исправить допущенные недостатки. Для

религиозных организаций несоблюдение требований к представляемым документам служит основанием для оставления их без рассмотрения, что не предусмотрено в отношении иных организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Помимо этого, отсутствует единый подход к структуре учредительных документов, структуре и компетенции органов управления различных некоммерческих организаций.

Проблемным остается и вопрос определения правового статуса некоторых организационно-правовых форм некоммерческих организаций, которые ГК РФ не признаются в качестве самостоятельных организационно-правовых форм, однако в нормах специальных законов они регулируются по-прежнему. Например, это касается некоммерческих партнерств, общественных фондов, общественных учреждений, территориальных общественных самоуправлений. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»⁴ и Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»⁵ общественные объединения пожарной охраны и защиты прав потребителей создаются в организационно-правовых формах общественной организации или общественного учреждения. Соответственно, остается неясным правовое положение некоммерческих организаций, ранее созданных в форме общественных учреждений, в части возможности их участия в правоотношениях, регулируемых специальными законами, поскольку в соответствии с ГК РФ общественные учреждения выведены из числа общественных объединений.

Таким образом, в настоящее время существует необходимость унификации норм действующего законодательства, регулирующих правовое положение некоммерческих организаций. В связи с этим Минюстом России разрабатывается законопроект, направленный на создание интегрированной модели закона о некоммерческих организациях и о праве граждан на объединение в рамках единого специального закона «О некоммерческих организациях». Новеллами законопроекта являются:

— наличие отсылочной нормы к ГК РФ по указанию организационно-правовых форм всех некоммерческих организаций;

— введение унифицированных норм, регламентирующих принятие решений в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций (20-дневный срок принятия решений, возможность приостановления государственной регистрации для всех видов некоммерческих организаций);

— единые основания для отказа в государственной регистрации некоммерческих организаций;

— единые требования к учредителям (участникам) некоммерческих организаций;

— единый подход к структуре и компетенции органов управления некоммерческими организациями.

Принятие указанного федерального закона устранил значительную часть противоречий среди норм правовых актов, существующую на сегодняшний день, упорядочит и унифицирует процедуру государственной регистрации некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ст. 3431; 2018. № 32, ст. 5088.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2018. № 32, ст. 5132.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2018. № 31, ст. 4849.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2717; 2017. № 9, ст. 1281.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 140; 2018. № 24, ст. 3400.

Н. Н. Ковалева

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

КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ НОТАРИАЛЬНОЙ ТАЙНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в российском законодательстве нет понятия «нотариальная тайна». Режим нотариальной тайны устанавливается ст. 16 Основ законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1¹, в соответствии с которой нотариус обязан хранить в тайне сведения, которые стали ему известны в связи с осуществлением его профессиональной деятельности. Суд может освободить нотариуса от обязанности сохранения тайны, если против него возбуждено уголовное дело в связи с совершением нотариального действия.

Попытки закрепить этот термин в законодательстве Российской Федерации предпринимались. Например, очень удачное определение предлагалось в законопроекте 2015 года в статье 5: «К сведениям, составляющим нотариальную тайну, относится любая информация, которая стала известна нотариусу, сотруднику нотариуса, занятому в осуществлении нотариальной деятельности, иному работнику нотариуса, лицу, замещающему временно отсутствующего нотариуса, а также другому лицу, участвующему в нотариальной деятельности или осуществляющему контроль за нотариальной деятельностью, в связи с исполнением ими своих профессиональных или служебных обязанностей, в том числе сведения о фактах обращения лиц за совершением нотариальных действий, в том числе обращений, не завершившихся совершением нотариального действия; существо и условиях совершенного нотариального действия или иного действия, за совершением которого обратилось лицо; лицах, объектах и правах, если такие сведения стали известны нотариусу в связи с совершением или в связи с обращением за совершением нотариального действия, а также иного действия, относящегося к нотариальной деятельности. К сведениям, составляющим нотариальную тайну, относятся также сведения, полученные нотариусом или лицом, его замещающим, из единой информационной системы нотариата. Нотариус, сотрудники нотариуса, занятые в осуществлении нотариальной деятельности, иные работники нотариуса, лица, замещающие временно отсутствующего нотариуса, а также другие лица, участвующие в нотариальной деятельности, обязаны сохранять нотариальную тайну. Сведения, составляющие нотариальную тайну, могут быть предоставлены только по требованию суда, прокуратуры, органов следствия в связи с находящимися в их производстве».²

Нужно учитывать, что нотариальная тайна включает в себя также тайну завещания³.

Правовая природа нотариальной тайны обусловлена характером профессиональной деятельности нотариуса. Так, для административно-правового режима профессиональной тайны характерны следующие признаки:

- профессиональная принадлежность доверенного лица;
- доверяемая информация носит конфиденциальный характер;

- держатель информации передает ее добровольно и самостоятельно выбирает доверенное лицо, исполняющее соответствующие профессиональные обязанности;
- лицо, которое получает доверяемую информацию, обязано ее охранять от разглашения.

Таким образом, профессиональная тайна — это административно-правовой режим защищаемой законом конфиденциальной информации, которая не охраняется режимом государственной или коммерческой тайны, и была доверена или стала известна лицу (держателю информации), не являющемуся государственным или муниципальным служащим, в связи с исполнением им своих профессиональных обязанностей. Разглашение такого рода информации может причинить ущерб доверителю.

Объектом административно-правового режима профессиональной тайны, по нашему мнению, является информация, охраняемая в режиме:

- врачебной (медицинской) тайны;
- тайны связи;
- нотариальной тайны;
- адвокатской тайны;
- тайны усыновления;
- тайны страхования;
- тайны исповеди;
- журналистской тайны,
- банковской тайны⁴.

В соответствии с пунктом 4 Инструкции Министерства юстиции РФ от 27 декабря 2007 г. № 256 «Инструкция о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений»⁵. При совершении нотариальных действий должностные лица местного самоуправления обязаны соблюдать тайну совершаемых нотариальных действий, в связи с чем им запрещается разглашать сведения, оглашать документы, которые стали им известны в связи с совершением нотариальных действий, в том числе и после прекращения полномочий или увольнения с муниципальной службы, за исключением случаев, предусмотренных законом

Субъекты тайны нотариального действия:

- нотариусы;
- лица, работающие в нотариальной конторе: лица, проходящие стажировку, помощники нотариуса, консультанты и технические исполнители, в том числе и после сложения полномочий или увольнения;
- должностные лица нотариальной палаты, которым могут стать известны сведения в результате проверки деятельности нотариуса

— должностные лица аппарата органа исполнительной власти, на которых совершение нотариальных действий возложено решением органа исполнительной власти или распоряжением его руководителя в случае отсутствия в населенном пункте нотариуса.

Согласно статье 1123 ГК РФ (третья часть ГК РФ)⁶ нотариус, другое удостоверяющее завещание лицо, переводчик, исполнитель завещания, свидетели, а также гражданин, подписывающий завещание вместо завещателя, не вправе до открытия наследства разглашать сведения, касающиеся содержания завещания, его совершения, изменения или отмены.

Получается, что для нотариуса, удостоверившего завещание, и переводчика обязанность соблюдать тайну завещания гражданина является профессиональной тайной, а для самого гражданина — личной.

Таким образом, должностные лица, имеющие право совершать нотариальные действия, а также иные работники, получившие в связи с выполнением своих трудовых (служебных, должностных) обязанностей доступ к сведениям, составляющим нотариальную тайну, должны сохранять ее в качестве служебной тайны.

Элементы нотариальной тайны: содержание нотариального действия; информация о лицах, в отношении которых совершено нотариальное действие; сам факт обращения к нотариусу или отсутствие его; документы, истребованные нотариусом; любые иные сведения, почерпнутые нотариусом⁷.

Контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции по контролю в сфере нотариата, и его территориальные органы, а нотариусами, занимающимися частной практикой, — нотариальные палаты. Контроль за соблюдением налогового законодательства осуществляют налоговые органы в порядке и сроки, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Контроль за совершением нотариальных действий должностными лицами местного самоуправления осуществляет территориальный орган юстиции на основании информации о наличии нарушения законодательства Российской Федерации о нотариальной деятельности в действиях (бездействии) лиц.

В законодательстве предусмотрен судебный контроль — клиент нотариуса может обжаловать его действия в суд.

Пределы сохранения нотариальной тайны установлены законом. Так, закон определяет перечень случаев, при которых нотариус может, а иногда и обязан выдать конфиденциальную информацию⁸.

В то же время суд может освободить нотариуса от обязанности сохранения тайны, если против него возбуждено уголовное дело. Например, статья 12 Закона о нотариате позволяет лишать нотариуса права заниматься профильной деятельностью за разглашение нотариальной тайны. В некоторых случаях ведется и уголовное производство.

Анализ даже такой отдельной темы, как нормативное регулирование нотариальной тайны, демонстрирует, что Закон 1992 года об основах нотариата уже теряет свою целостность от многочисленных его правок и изменений, к тому же создавался он совершенно в другой правовой и экономической ситуации, вероятно, назрела необходимость разработки нового целостного федерального законодательного акта в этой сфере.

В целях повышения эффективности системы государственного управления, и построения более прозрачной и доступной правовой среды для граждан нашей страны представляется необходимым установить законодательные возможности контроля органами юстиции за соблюдением нотариальной тайны не только должностными лицами местного самоуправления, но и другими субъектами нотариальной деятельности.

депутатами ГД П.В. Крашенинниковым, А.В. Кретовым) (новая редакция) (не действует) // URL: <http://base.garant.ru/57720535/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/> (дата обращения 01.09.2018)

³ В соответствии со ст. 1123 Гражданского кодекса РФ нотариус не вправе до открытия наследства разглашать сведения, касающиеся содержания завещания, его совершения, изменения или отмены.

⁴ См.: Ковалева Н.Н. Информационное право России: учеб. пособие. М., 2009. С. 112–113; Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: дис... д-ра юрид. наук. Саратов. 2014. С. 142–148.

⁵ Российская газета. 2008. 11 янв.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49, ст. 4552; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5085.

⁷ См.: Кушнир И.В. Нотариат. [Сайт Института экономики и права Ивана Кушнира] // URL: <http://be5.biz/pravo/n007/index.html> (дата обращения 01.09.2018).

⁸ Участникам нотариального процесса (к примеру, сторонам договора), или их законным представителям; если за сведениями обращается нотариальная палата; если нотариальные сведения являются частью судебного производства. (Сведения предоставляются следователям прокуратуры, суду, исполнительным органам при наличии законных оснований); если нотариальной информацией является справка об оценочной стоимости имущества, переходящего в дар или наследство. (Предоставляется по требованию налоговой службы); если разглашаемой информацией является завещание и наступила смерть завещателя.

Н. А. Жирнова

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

КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ АДВОКАТСКОЙ ТАЙНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из видов профессиональной тайны является адвокатская тайна¹. Признаниями, делающими информацию профессиональной тайной, являются следующие: информация не должна предназначаться для широкого круга лиц; она предоставлена держателю тайны исключительно для предоставления профессиональных услуг; держатель не состоит на государственной или муниципальной службе (так как в противном случае информация будет классифицирована как служебная тайна)².

Легальное определение адвокатской тайны содержится в статье 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»³, в соответствии с положениями которой адвокатской тайной являются любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю. Адвокат не может быть вызван и допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или ее оказанием. Проведение оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий в отношении адвоката (в том числе в жилых и служебных помещениях, используемых им для осуществления адвокатской деятельности) допускается только на основании судебного решения.

Такая правовая природа адвокатской тайны основывается на нормах Конституции РФ, устанавливающих право любого гражданина на получение квалифицированной юридической помощи. Очевидно, что оказание такой помощи адвокатом не представляется

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 10, ст. 357; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3642.

² Проект Федерального закона № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (внесен 25.05.2015

возможным без обеспечения правовой защиты сведений, которые доверитель сообщает защитнику. Данные правовые положения далее развиты и в отраслевом законодательстве⁴. Кроме того, Кодекс профессиональной этики адвоката устанавливает, что «доверия к адвокату не может быть без уверенности в сохранении профессиональной тайны... Адвокат не может быть освобожден от обязанности хранить профессиональную тайну никем, кроме доверителя... Без согласия доверителя адвокат вправе использовать сообщенные ему доверителем сведения в объеме, который адвокат считает разумно необходимым для обоснования своей позиции при рассмотрении гражданского спора между ним и доверителем или для своей защиты по возбужденному против него дисциплинарному производству или уголовному делу» (ст. 6 Кодекса)⁵.

Однако развитие общественных отношений и, прежде всего, необходимость усиления правовых мер борьбы с терроризмом, коррупцией и тому подобными деструктивными явлениями социальной жизни диктует необходимость пересмотреть так называемый абсолютный характер адвокатской тайны. В 2015 году Конституционный Суд РФ указал, что применительно к отношениям подозреваемых, обвиняемых со своими адвокатами (защитниками), вмешательство органов государственной власти во взаимоотношения подозреваемого, обвиняемого с избранным им адвокатом (защитником), в том числе путем доступа к материалам, включающим сведения о характере и содержании этих взаимоотношений, может иметь место в исключительных случаях — при наличии обоснованных подозрений в злоупотреблении правом со стороны адвоката и в злонамеренном его использовании со стороны лица, которому оказывается юридическая помощь⁶.

Из всего вышесказанного следует однозначный вывод о том, что говорить о так называемом абсолютном характере⁷ адвокатской тайны уже не приходится.

Таким образом, в настоящее время, по мнению Конституционного Суда РФ, возможны как обыск, выемка, так и иные следственные действия с целью изъятия предметов и документов у адвоката, правда, при условии, что представители органов власти (предварительного следствия) должны обладать достаточными на то основаниями. По мнению ряда исследователей, такое положение свидетельствует о наличии преимуществ у стороны обвинения⁸, с которым невозможно не согласиться. Во-первых, четко не очерчены пределы действий представителей органов предварительного расследования в отношении адвоката. Во-вторых, отмечается отсутствие у судебных органов разработанного механизма проверки обоснованности доводов следователя. Нечеткость таких понятий, например, как «злоупотребление правом адвоката», «злонамеренное использование» и т.п.

Несмотря на то, что Конституционный Суд РФ акцентирует внимание на важности судебного контроля при принятии решения о производстве следственных действий в отношении адвокатов, не следует забывать, что при принятии соответствующего решения суд выслушивает лишь доводы одной из сторон (стороны обвинения), а адвокат лишен возможности даже присутствия при этом.

Таким образом, следует признать, что вышеуказанное определение Конституционного суда весьма спорно. На это обращает внимание в своем особом мнении судья Конституционного суда РФ К.В. Арановский: «Конституция Российской Федерации ставит под защиту презумпцию невиновности, право не свидетельствовать против себя и своих близких и подобные иммунитеты, включая врачебную, адвокатскую тайну, которая в цивилизованном правовом порядке так же бесспорна, как, например, тайна исповеди. Следствию и обвинению, если они согласны оставаться в конституционном

правопорядке, полагается терпеть связанные с этим ограничения и запреты, какие бы государственные интересы ни имели в виду следователи, дознаватели и обвинители. Нельзя жертвовать конституционными правами лишь потому, что следствие в чем-то уверено и решило твердо стоять на своем, тем более из досады, когда не хватает законных средств, чтобы доказать убежденные подозрения. Конституционные иммунитеты нельзя ставить под угрозу ради начальствлюбия и азарта с претензиями на непогрешимость следствия, где его «полноту, всесторонность» и прочие успехи овеествляют обвинительный результат и похвальная отчетность»⁹.

Какие же средствами в данных обстоятельствах адвокат может защитить себя и сохранить в тайне сведения, ставшие ему известными в ходе оказания юридической помощи доверителю? Разрешение данной непростой ситуации видится в следующем. Во-первых, в четкой и однозначной регламентации получения судебного согласия на производство следственных действий в отношении адвокатов и адвокатских образований, с обязательным присутствием данных субъектов (либо их представителей) при этой процедуре. Представляется необходимым принятие специального нормативного акта, в котором были бы подробно описаны все этапы данной процедуры. Это позволило бы осуществлять должный контроль за соблюдением адвокатской тайны в нашей стране.

Во-вторых, в соответствии с нормами действующего законодательства (глава 16 УПК РФ) адвокат вправе обжаловать рассматриваемые действия органов следствия.

В-третьих, не следует забывать и о роли адвокатских сообществ, которые должны реагировать на каждый подобный случай. Данные сообщества должны стать теми субъектами общественных отношений, которые обязаны предавать гласности, четко публично выражать свою позицию по каждой подобной ситуации, акцентируя внимание именно на незыблемости абсолютного характера адвокатской тайны, так как безусловное и последовательное соблюдение данного принципа свидетельствует о высоком уровне развития правового, демократического государства.

¹ См., например: *Ковалева Н.Н.* Информационное право России: учеб. пособие. М., 2009. С. 112–113; *Пшукова А.М.* Профессиональная тайна адвоката как одно из основных требований адвокатской этики // *Бизнес в законе.* 2008. № 2. С. 299–301; *Шульга Л.В.* Специфические черты адвокатской тайны в структуре института профессиональной тайны // *Современные проблемы науки и образования.* 2013. № 2. С. 546 и др.

² См.: *Ковалева Н.Н.* Указ. соч.

³ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2002. № 23. ст. 2102; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4818.

⁴ См.: ст. п.п. 2,3 ч. 3 ст. 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921; 2018. № 31, ст. 4818.

⁵ Кодекс профессиональной этики адвоката, принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г. // URL: http://fraif.ru/documents/normative_acts/1059/ (дата обращения: 31.08.2018).

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 6 июня 2016 г. № 1232-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плетнева Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав частями второй и третьей статьи 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // *Вестник Конституционного Суда РФ.* 2017. № 1.

⁷ См., например: *Пшукова А.М.* Указ. соч.; *Ботнев В.К.* Адвокатская тайна // *Бизнес в законе.* 2010. № 4. С. 145–147; *Пилипенко Ю.С.* Адвокатская тайна: теория и практика реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 28; и др.

⁸ См., например: *Астафьев Ю.В., Мардасова Л.И.* Границы адвокатской тайны // *Судебная власть и уголовный процесс.* 2017. № 1. С. 142–143.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2015 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 части второй статьи 29, части четвертой статьи 165 и части первой статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.В. Баляна, М.С. Дзюбы и других» // *Вестник Конституционного Суда РФ.* 2016. № 2.

А. В. Колесников

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

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ОТКАЗА В РЕГИСТРАЦИИ УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Устав муниципального образования — нормативный правовой акт, обладающий наряду с решениями, принятыми на местном референдуме, высшей юридической силой. Это определение вытекает из пункта 2 части 1 статьи 43 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹ (далее — ФЗ № 131-ФЗ.). Устав и нормативно-правовые акты о внесении в него изменений и дополнений (далее — Устав) подлежат государственной регистрации территориальными органами уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. В настоящее время такими функциями обладают территориальные органы Министерства юстиции РФ.

Процедура принятия и вступления в силу Устава состоит из ряда последовательных этапов:

1. Подготовка проекта Устава муниципального образования.

2. Обнародование проекта Устава (не позднее, чем за 30 дней до рассмотрения вопроса о принятии Устава) с одновременным обнародованием порядка учета мнения граждан по проекту Устава. В соответствии со статьей 28 ФЗ № 131-ФЗ к основной форме учета мнения граждан относятся публичные слушания. Однако это не исключает возможность применения и других форм обсуждения совместно с публичными слушаниями. Может проводиться опрос по наиболее обсуждаемым проблемам, если имеется диспозитивная норма в законодательстве, дающая возможность самостоятельного определения форм и методов осуществления местного самоуправления.

Если же изменения и дополнения в Уставе точно воспроизводят нормы Конституции РФ и законодательства различного уровня, общественные обсуждения не проводятся.

3. Принятие Устава в представительном органе квалифицированным большинством в две трети от установленной численности депутатов.

4. Направление принятого Устава с необходимыми сопроводительными документами в территориальное Управление Министерства юстиции РФ для регистрации.

5. Опубликование Главой муниципального образования в срок не более семи дней после получения из территориального Управления Министерства юстиции зарегистрированного Устава муниципального образования.

Очевидно, что такой процесс намного сложнее принятия органами и должностными лицами любого другого нормативного правового акта, в том числе и такого, по которому обязательно проведение публичных слушаний. На наш взгляд, сложность процедуры вполне оправдана, так как в Уставе должны содержаться фундаментальные нормы, распространяющие свое решающее влияние на все общественные отношения в системе местного самоуправления. Устав является мини-конституцией муниципального образования. Определение «constitutio» на латыни означает «устройство». По сути Конституция — это закон, закрепляющий государственное устройство.

А Устав — нормативный правовой акт формирующий основу муниципального строительства. Именно поэтому данный нормативный акт обладает высшей юридической силой. По мнению Н. С. Бондаря и Т. П. Георгиевой, «он призван закрепить и урегулировать отношения не в одной какой-либо сфере общественной жизни, а во всех основных областях жизнедеятельности местного сообщества и его членов. Но при этом устав должен давать не исчерпывающую регламентацию соответствующих отношений, а призван обеспечивать закрепление, прежде всего их основ, что не только не исключает, но предполагает необходимость их последующего регулирования»². Однако сложность не должна быть искусственной. Каждый этап принятия Устава не должен способствовать ее усугублению с помощью различного вида оговорок и дополнительных предписаний.

К основаниям отказа в регистрации Устава относятся:

1) противоречие устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;

3) наличие в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений и дополнений в устав коррупциогенных факторов.

Последнее основание введено в ФЗ № 131-ФЗ в декабре 2016 г., но это не означает, что нормы Устава и положения о внесении изменений в него не подвергались антикоррупционной экспертизе ранее.

Правовыми основаниями проведения правовой и антикоррупционной экспертизы на сегодняшний день являются Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³, Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и проектов правовых актов»⁴ (далее — Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) с утвержденными правилами и методикой проведения антикоррупционной экспертизы, Приказ Минюста РФ от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований»⁵, Приказ Минюста РФ от 1 февраля 2017 г. № 9 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований»⁶ (далее — Приказ Минюста № 9).

Таким образом, юридический базис, регулирующий деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы, начал складываться в 2009 году, но до сих пор практику проверки Устава нельзя назвать оптимальной, не требующей нововведений и обсуждения.

Более конкретно основания отказа в регистрации Устава регулируются подзаконными актами.

В соответствии с пунктом 11 Приказа Минюста № 9 уставы или муниципальные правовые акты рекомендуется считать противоречащими Конституции РФ и законодательству, если они:

— содержат положения, которые прямо противоречат Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству;

— регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией РФ, законодательством не могут регулироваться уставами или муниципальными правовыми актами;

— не регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством в обязательном порядке должны устанавливаться уставом и при этом не могут устанавливаться иными муниципальными правовыми актами;

— содержат положения, противоречащие решениям, принятым путем прямого волеизъявления населения муниципального образования.

В соответствии с пунктом 12 этого Приказа нарушениями установленных требований, касающихся порядка принятия устава или муниципального правового акта, рекомендуется считать:

— принятие устава или муниципального правового акта ненадлежащим органом местного самоуправления;

— принятие устава или муниципального правового акта представительным органом местного самоуправления или собранием (сходом) граждан при отсутствии необходимого кворума;

— принятие устава или муниципального правового акта без учета мнения населения, повлекшее нарушение гарантированных законом прав граждан на участие в разработке устава или муниципального правового акта.

Коррупциогенные основания отказа в регистрации закрепляются в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 96.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов посредством подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Итак, государством создаются условия для более тщательной работы над основным нормативным правовым актом муниципального образования и координируются направления работы для проверяющих субъектов. Нормативный правовой акт, являющийся ориентиром для принятия других муниципальных правовых актов, должен быть образцовым с юридической точки зрения. Юристы справедливо отмечают «чем больше первоначальная неточность в правовом регулировании, отражающая степень отклонения от его принципов и общих закономерностей, тем больше разброс и неточность в правоприменении»⁷. Таким образом, активно ведется работа над безупречностью Устава муниципального образования с правовой точки зрения.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

² Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 25.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3609.

⁴ Российская газета. 2010. 5 марта.

⁵ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2010. № 8.

⁶ <http://to10.minjust.ru/ru/prkaz-minyusta-rt-ot-maya-g-no-88-ob-utverzhenii-metodicheskikh-rekomendaciy-ro-provedeniyu> (дата обращения: 27.07.2018).

⁷ Воробьев Е. Г. Антикоррупционная экспертиза // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2010. № 4. С. 61.

Ю. В. Соболева

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

К ВОПРОСУ О ЯВЧНО-УВЕДОМИТЕЛЬНОМ СПОСОБЕ СОЗДАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ¹

Нормы, закрепляющие порядок создания негосударственных организаций, — это один из определяющих элементов их административно-правового статуса². Они подразделяются на два вида: 1) нормы, регулирующие порядок создания тех организаций, которые не обладают статусом юридического лица; 2) нормы, регулирующие порядок создания негосударственных организаций, приобретающих статус юридического лица.

Первые содержатся в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20 декабря 2017 г.) «Об общественных объединениях»³, в соответствии со статьей 3 которого создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Также, согласно Федеральному закону от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁴ (п. 1 ст. 7), без государственной регистрации функционируют и религиозные группы.

Религиозная группа — это добровольное объединение граждан, которое образовано в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Руководитель (представитель) религиозной группы или руководящий орган (центр) централизованной религиозной организации в случае, если религиозная группа входит в ее структуру, в письменной форме уведомляет о начале деятельности религиозной группы орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации религиозной организации, по месту осуществления деятельности религиозной группы. Таким органом является Министерство юстиции РФ⁵.

В уведомлении о начале деятельности религиозной группы указываются сведения об основах вероисповедания, о местах совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, руководителе (представителе), гражданах, входящих в религиозную группу, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства. Оно составляется по форме, утвержденной Министерством юстиции РФ.

Среди коммерческих негосударственных организаций без государственной регистрации может действовать крестьянское (фермерское) хозяйство. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 г.) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»⁶ оно вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В отношении профессиональных союзов в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁷ можно говорить о явочно-уведомительном способе их создания. Хотя п. 1 данной статьи содержит положения о государственной регистрации профсоюзов, объединений (ассоциаций) профсоюзов, первичных

профсоюзных организаций в качестве юридических лиц, но в уведомительном порядке. В отличие от регистрационного способа отказ в государственной регистрации профсоюза невозможен. В соответствии с той же статьей Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» федеральный орган государственной регистрации, его территориальные органы в субъектах РФ, уполномоченный регистрирующий орган не вправе контролировать деятельность профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, а также отказывать им в регистрации.

Уведомительный учет создания на территории РФ действует в отношении филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации. Следует отметить, что, вводя данное положение, российский законодатель пошел навстречу зарубежным государствам и не предусмотрел перерегистрацию международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций в качестве российских общественных объединений⁸.

Остальные же негосударственные организации должны быть зарегистрированы в качестве юридических лиц.

Таким образом, законодательно закреплены различные способы создания организаций:

1) явочный — для общественных объединений, действующих без приобретения прав юридического лица;

2) явочно-уведомительный — для крестьянских (фермерских) хозяйств, религиозных групп, профсоюзов, филиалов или представительств иностранной некоммерческой неправительственной организации (также действующих без приобретения прав юридического лица, кроме профсоюзов);

3) регистрационный — для организаций, приобретающих права юридического лица.

Что касается характеристики первого способа создания негосударственных организаций — явочного, то здесь необходимо отметить следующее. Его существенный недостаток выражается в том, что количество созданных организаций при этом неизвестно, так как не подлежит учету. При данном способе организации не сообщают органам исполнительной власти о своем создании, поэтому и взаимодействия с последними не происходит. Отсюда можно сделать вывод, что контроль за соблюдением такими организациями норм законодательства крайне затруднен. В соответствии со статьей 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации, но проследить за тем, продолжает ли организация свою деятельность, нарушающую закон, невозможно. При создании новой организации в явочном порядке прежняя деятельность может быть возобновлена, хотя формально создается уже иная организация. А контроль за соблюдением незарегистрированной организацией норм законодательства осуществляться уже не будет. При этом нарушаются сразу два принципа административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций: принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций и принцип их взаимной ответственности (взаимоконтроля)⁹. Несмотря на отражение принципа гласности в законодательстве об общественных объединениях в связи с деятельностью их в явочном порядке, на практике он распространяется не на все объединения, а только на зарегистрированные, что, конечно же, недопустимо.

При этом контроль должен осуществляться за соответствием законодательству деятельности всех без исключения объединений. Но за незарегистрированными организациями осуществлять его невозможно, так как органы власти просто не знают об их существовании.

В связи с этим предлагается распространить на все организации второй способ их создания, а именно — явочно-уведомительный. При нем уже происходит взаимодействие организаций с органами исполнительной власти.

Этот вывод базируется на следующих положениях:

— явочный способ создания общественных объединений нарушает такой принцип административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, как принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций;

— наличие данного способа в законодательстве влечет нарушение также и другого принципа административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, а именно — взаимной ответственности (взаимоконтроля) негосударственных организаций и органов власти;

— как следствие отсутствует фактическая возможность выявления и пресечения нарушений законодательства общественными объединениями, создаваемыми в явочном порядке.

Таким образом, следует заменить явочный способ создания общественных объединений на явочно-уведомительный путем внесения соответствующих изменений и дополнений в ст. 18 Федерального закона «Об общественных объединениях». В результате в отношении негосударственных организаций будут действовать два способа создания, отвечающих в большей степени современным реалиям: явочно-уведомительный и регистрационный.

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

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2018. С. 83.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2017. № 52, ч. 1, ст. 7927.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465; 2018. № 7, ст. 975.

⁵ Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 28 мая 2018 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4108; 2018. № 23, ст. 3261.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 24, ст. 2249; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3377.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 148; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4216.

⁸ См.: Петрыкина Н. Н. К вопросу о правовом регулировании порядка государственной регистрации некоммерческих организаций // Гражданское право. 2006. № 3. С. 26.

⁹ См.: Соболева Ю. В. Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2018. № 4 (123). С. 64–69.

Д. С. Воробьева

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

РЕГИСТРАЦИЯ КОММЕРЧЕСКИХ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Говоря о понятии государственной регистрации, можно согласиться с определением его как акта «официального признания законности соответствующего действия, факта»¹.

Государственную регистрацию можно рассматривать как одно из производств в структуре административного процесса, так как это в первую очередь — совокупность действий, деятельность компетентных органов исполнительной власти. С другой стороны, руководствуясь положениями Указа Президента РФ от 9 марта 2003 г. № 314 (ред. от 28 сентября 2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»², «регистрация актов», <...> прав — одна из составляющих функции по контролю (надзору)» (пп. «б» п. 2). В этой связи данную деятельность можно отнести к числу контрольно-предупредительных мер в системе административного принуждения³. Однако высказывается и мнение об ошибочности такого суждения⁴.

В-третьих, исходя из положений административных регламентов, утвержденных Приказом Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 455 (ред. от 21 ноября 2017 г.) и Приказом Минфина России от 30 сентября 2016 г. № 169н (ред. от 20 апреля 2018 г.)⁵, государственная регистрация является «государственной услугой», что, на наш взгляд, вызывает определенные сомнения.

В целом можно говорить о том, что данный вид административного производства как совокупность определенных процедур носит «позитивный» характер, не связанный с совершением правонарушения, имеющий двойственную природу.

Регистрационное производство преследует следующие цели:

— обеспечение государственного учета субъектов и объектов государственной регистрации);

— «создание необходимых условий для реализации и обеспечения защиты... прав, свобод и законных интересов» граждан и коллективных субъектов, «а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом»,

— «обеспечение их безопасности, охрана имущественных и личных неимущественных прав»⁶.

Рассматривая такие разновидности регистрационного производства, как государственную регистрацию коммерческих и некоммерческих организаций, нельзя не отметить определенную «родственность» данных видов производств, так как, в конечном счете, основной их задачей является придание организации статуса юридического лица (при их создании). При этом если для коммерческих организаций Гражданским кодексом РФ презюмируется обязательность данной процедуры, то для некоммерческих — не все так однозначно: например, для общественных объединений, религиозных групп предусмотрена возможность функционирования и без приобретения статуса юридического лица.

«Базовым» нормативным правовым актом, регулирующим порядок государственной регистрации, является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁷.

В то же время часть 1 статьи 10 данного Закона закрепляет, что особенности регистрации отдельных видов юридических лиц могут устанавливаться другими федеральными законами. В первую очередь, к таковым следует отнести Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О некоммерческих организациях»⁸.

Отличительные черты государственной регистрации некоммерческих организаций:

1) регистрирующий орган — Министерство юстиции РФ и его территориальные органы, в то время как Федеральная налоговая служба РФ выступает в качестве органа, вносящего сведения в ЕГРЮЛ;

2) срок представления документов на регистрацию — в соответствии с ч. 4 ст. 13.1 указанного Федерального закона документы, необходимые для государственной регистрации некоммерческой организации, должны быть представлены в регистрирующий орган не позднее чем через три месяца со дня принятия решения о создании (в отличие от коммерческих организаций, для которых таковой срок по общему правилу не установлен в принципе); при этом несоблюдение данного срока не названо в числе оснований для отказа в государственной регистрации; не образует оно и состава административного правонарушения; таким образом, значение и смысл данной правовой нормы остаются неясными;

3) сроки регистрации — в соответствии с пунктом 22 Административного регламента, утвержденного Приказом Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 455 (ред. от 21 ноября 2017 г.), общий срок выполнения данной «государственной услуги» без учета времени, которое отводится на внесение сведений в ЕГРЮЛ, не должен превышать: 33 дней — в отношении общественных объединений; 30 дней — политических партий; одного месяца и трех дней или шести месяцев и трех дней (при проведении государственной религиозно-экспертной экспертизы) — религиозных организаций; 17 рабочих дней — иных некоммерческих организаций. В то время как государственная регистрация в качестве юридического лица коммерческой организации осуществляется в трехдневный срок со дня представления документов в ФНС России.

Существенная разница в сроках объясняется тем, что при регистрации коммерческих организаций в отличие от некоммерческих представленные документы и содержащиеся в них сведения на предмет соответствия федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации регистрирующим органом не проверяются, за исключением случаев «возникновения обоснованных сомнений в их достоверности» (ч.ч. 4.1, 4.2, 4.4 ст. 9 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»). При этом согласно разъяснениям ФНС России от 11 февраля 2016 г. № ММВ-7-14/722⁹ в случае государственной регистрации коммерческих организаций при их создании проведение проверочных мероприятий должно осуществляться в пределах все того же трехдневного срока (п. 7);

4) требования к представляемым на регистрацию документам (при создании организации) — помимо заявления, учредительных документов, решения о создании организации и документа об уплате госпошлины, применительно к некоммерческим организациям предоставляются сведения об учредителях, о составе избранных (назначенных) органов, об адресе (месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации. Все документы должны быть представлены в двух экземплярах (а учредительные документы — в трех экземплярах), один из которых — подлинник; при этом документы, содержащие более одного листа, должны быть прошиты, пронумерованы и заверены подписью заявителя на обороте последнего листа

на месте прошивки (два экземпляра учредительных документов — прошиты и заверены подписью заявителя или нотариуса) (пп. 28, 41 выше упомянутого Административного регламента);

5) выдаваемые документы — регистрация коммерческих организаций в качестве юридического лица происходит, можно сказать, автоматически: не выдается, как раньше, на официальном бланке свидетельство о регистрации, а одновременно с регистрацией производится постановка организации на учет в качестве налогоплательщика, о чем выдается соответствующее свидетельство;

6) не предусмотрена возможность подачи документов на регистрацию через многофункциональные центры.

Таким образом, анализируя различия между государственной регистрацией коммерческих и некоммерческих организаций, можно констатировать, что государственная регистрация последних является более сложной: здесь и ее длительность по причине проверки документов (в первую очередь учредительных документов) на соответствие требованиям законодательства, и больший перечень требований к их представлению, и отсутствие усовершенствованных форм подачи документов.

Необходимость в решении данных проблем назрела. Несмотря на то, что одной из важных составляющих современной государственной политики является поддержка и развитие предпринимательства, необходимо снижение бюрократических барьеров в его отношениях с органами публичной власти. В более пристальном внимании нуждается и усовершенствование государственного регулирования в сфере деятельности некоммерческих организаций.

¹ *Лещина Э.Л., Магденко А.Д.* Административно-процессуальное право: курс лекций. М., 2015 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2017. № 40, ст. 5820.

³ См.: *Соколов А.Ю.* Виды административного принуждения // Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2017. С. 180.

⁴ См.: *Соболева Ю.В.* Основы административно-правового статуса негосударственных организаций / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2017. С. 141–142.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.09.2018 г.).

⁶ *Лещина Э.Л., Магденко А.Д.* Указ. соч.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3431; 2018. № 32, ч. I, ст. 5088.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2018. № 31, ст. 4849.

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2018).

А. А. Дегтярева

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

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИЮ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

Особенности административного статуса некоммерческих организаций (НКО), выполняющих функции иностранного агента, выражаются в специальном порядке их государственной регистрации.

Процедура регистрации НКО иностранных агентов отличается от общей регистрации некоммерческих организаций перечнем документов, внесением дополнительно в особый реестр, в сроке принятия решения уполномоченным органом о государственной регистрации, возможностью принудительной государственной регистрации в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

Можно выделить следующие основные задачи государственной регистрации НКО иностранных агентов: ведение статистического учета НКО, получающих иностранное финансирование и осуществляющих политическую деятельность; ведение открытого реестра данных НКО; обеспечение деятельности государства для проведения дальнейшего контроля за функционированием некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В соответствии с пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях»¹ (далее — Закон о НКО) «сведения, содержащиеся в представляемых для государственной регистрации документах некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, составляют реестр, ведение которого осуществляет уполномоченный орган».

Ведение реестра в соответствии с пунктом 2 «Порядка ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», утвержденного Приказом Минюста России от 30 ноября 2012 г. № 223,² возлагается на Министерство юстиции Российской Федерации.

Регистрацию некоммерческой организации как выполняющей функцию иностранного агента возможно выполнить в разные периоды: на этапе создания, на этапе, когда организация уже осуществляет зарегистрированную некоммерческую деятельность.

В административно-правовом механизме государственной регистрации НКО иностранных агентов можно выделить следующие стадии: подача заявления для регистрации; стадия рассмотрения заявления и сопровождающих документов; стадия принятия решений о регистрации либо об отказе в регистрации; стадия внесения сведений в государственный реестр юридических лиц; внесение сведений в реестр иностранных агентов; официальное опубликование данных о НКО. Для данных процедур характерна последовательность и взаимосвязанность, они должны рассматриваться в качестве структурных административных производств государственной регистрации НКО иностранных агентов.

Когда создается организация, заявление о включении в реестр иностранных агентов необходимо подать в орган, принимающий решение о государственной регистрации некоммерческой организации (Министерство юстиции или территориальный орган), одновременно с необходимыми для государственной регистрации документами,

перечисленными в пункте 5 статьи 13.1 Закона о НКО и части шестой статьи 21 Федерального закона «Об общественных объединениях»³.

Представляется, что намерения некоммерческой организации осуществлять свою деятельность в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента, должны быть подробно изложены в решении о создании или в протоколе общего собрания учредителей. Таким образом, некоммерческая организация на момент создания уже должна обладать информацией о предполагаемом источнике дохода и о видах и целях своей политической деятельности.

Уже зарегистрированная некоммерческая организация может быть включена в реестр иностранных агентов во время осуществления деятельности в качестве иностранного агента на основании заявления о включении в реестр. В данном случае заявление подается непосредственно в Министерство юстиции РФ.

Включение некоммерческой организации в реестр не всегда происходит в добровольном порядке на основании заявления НКО.

По состоянию на 31 декабря 2017 г. в Российской Федерации зарегистрированы 220154 некоммерческие организации, в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, содержатся сведения о 85 действующих НКО. Причем в 2017 году в реестр иностранных агентов включено 16 организаций, из которых 14 — по результатам федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, осуществляемого Минюстом России и его территориальными органами⁴.

Статистика лишний свидетельствует, что по собственной инициативе НКО в качестве иностранных агентов регистрируются неохотно. Дополнительным подтверждением данного факта является судебная практика. В то же время ряд НКО из-за опасения штрафных санкций и размытости понятия «политическая деятельность» при получении иностранного финансирования перестраховываются и включаются в реестр иностранных агентов, даже если таковыми не являются.

Принудительное включение НКО иностранных агентов в реестр осуществляется по решению Министерства юстиции (его территориальных органов) или, в случае, если требование было обжаловано, то в исполнение решения суда. Если будет выявлена некоммерческая организация, осуществляющая деятельность в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в реестр, Министерство юстиции такую некоммерческую организацию включает в данный реестр в принудительном порядке по результатам проведения проверки в порядке федерального надзора

Министерство юстиции и его территориальные органы вправе принять решение о проведении внеплановой проверки при поступлении информации от государственных органов, органов местного самоуправления, граждан или организаций об осуществлении НКО деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Закона о НКО реестр⁵. Также выявление в деятельности НКО признаков иностранного агента возможно в рамках проведения плановой проверки. Так, на основании ежегодно представляемых НКО отчетов, содержащих сведения об источниках формирования имущества НКО, специалист юстиции вносит мотивированное предложение директору Департамента по делам некоммерческих организаций, начальнику (заместителю начальника) территориального органа

о включении некоммерческой организации в ежегодный план проведения проверок на следующий календарный год⁶.

Гарантиями соблюдения прав НКО иностранных агентов в административно-правовом механизме государственной регистрации являются административные процедуры обжалования, заключающиеся в административном обжаловании отказа в государственной регистрации, обжаловании отказа в исключении из реестра в вышестоящий орган и судебное обжалование в порядке процедуры административного судопроизводства.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что в целом регистрацию деятельности НКО в качестве иностранного агента не следует рассматривать как запрет или ограничение для их деятельности. Законодателем лишь устанавливается (регистрируется) особый статус таких организаций, при этом приоритет добровольного волеизъявления НКО о присвоении ей статуса иностранного агента ставится на первое место.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

² Российская газета. 2012. 3 дек.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2016. № 23, ст. 3303.

⁴ Доклад об осуществлении Министерством Юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 году // URL: <http://minjust.ru/sites/default/files/doklad.pdf> (дата обращения: 18.05.2018).

⁵ Приказ Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 456 (ред. от 01.06.2018) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. 16 мар.

⁶ Там же. Пункт 66.

А. А. Синяков

Заместитель начальника отдела по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния
Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АДВОКАТСКИХ И НОТАРИАЛЬНЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ОТДЕЛЬНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Действующее законодательство Российской Федерации достаточно единообразно определяет правовой статус адвокатских и нотариальных палат субъектов. Так, в соответствии со статьей 29 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹ адвокатская палата является негосударственной некоммерческой организацией, основанной на обязательном членстве адвокатов одного субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462–1 (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462–1)² нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой.

При этом необходимо также принимать во внимание цели деятельности указанных организаций.

Адвокатская палата создается в целях оказания квалифицированной юридической помощи, ее доступности для населения на всей территории данного субъекта Российской Федерации, организации юридической помощи, оказываемой гражданам Российской Федерации бесплатно, представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях, контроля за профессиональной подготовкой лиц, допускаемых к осуществлению адвокатской деятельности, и соблюдением адвокатами Кодекса профессиональной этики адвоката.

Нотариальная палата представляет и защищает интересы нотариусов, оказывает им помощь и содействие в развитии частной нотариальной деятельности; организует стажировку лиц, претендующих на должность нотариуса, и повышение профессиональной подготовки нотариусов; возмещает затраты на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов; организует страхование нотариальной деятельности; ежегодно устанавливает обязательные для применения нотариусами размеры платы за оказание услуг правового и технического характера, не превышающие предельных размеров платы за оказание нотариусами услуг правового и технического характера, установленные Федеральной нотариальной палатой; размещает на официальном сайте нотариальной палаты в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информацию об установленных размерах платы за оказание нотариусами услуг правового и технического характера.

Таким образом, государство наделило адвокатов и нотариусов специфическими функциями — они осуществляют защиту прав и свобод человека. Способы такой защиты различны: это и квалифицированная юридическая помощь (в том числе бесплатная), и свидетельствование подлинности документов, и удостоверение действительной воли сторон, выраженной в письменном документе. Иными словами, государство возложило на них часть своих функций. Передача части государственных полномочий влечет и особую ответственность за надлежащее их осуществление. В силу этого нотариальные и адвокатские палаты как образования, осуществляющие в определенной мере контроль за деятельностью адвокатов и нотариусов, а одновременно, как и нотариусы и адвокаты, реализующие публичные функции государства, имеют публично-правовой характер. Именно этим предопределяются существенные особенности их статуса, специфической природы как публично-правовых организаций, исполняющих отдельные переданные государством функции, в отличие от иных некоммерческих организаций, общественных и религиозных образований.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации публично-правовое предназначение нотариальных палат проявляется прежде всего в том, что они осуществляют контроль за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, а также обращаются в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их права нотариальной

деятельности за нарушение законодательства (п. 3 ч. 5 ст. 12, ч. 2 ст. 17 и ч. 1 ст. 34 Основ)³.

В этой связи законодатель, определяя цели деятельности адвокатских и нотариальных палат субъектов Российской Федерации, заложил в них как некие функции по контролю за своим профессиональным сообществом, качеством его профессиональной подготовки, полномочия по привлечению адвокатов и нотариусов, являющихся их членами, к дисциплинарной ответственности, так и защиту их интересов.

Из вышеизложенного следует, что адвокатские и нотариальные палаты, наряду с реализацией публичных, государственно-властных и социально-значимых функций, одновременно призваны защищать корпоративные интересы своих членов.

Возможность реализации указанных функций на основе принципов объективности и всесторонности, исходя из базовых основ защиты прав человека и гражданина, может послужить поводом для дискуссий.

Основные функции адвокатуры и осуществление нотариальных функций от имени государства носят публично-правовой характер, что обуславливает специфику их взаимодействия с государством, в том числе необходимость организации государством эффективного контроля за их деятельностью.

Однако контрольные полномочия органов юстиции в сфере нотариата и адвокатуры крайне незначительны, в том числе ввиду отсутствия достаточных административных рычагов воздействия в отношении нотариальных и адвокатских палат субъектов. Так, в случае нарушения прав и законных интересов граждан действиями нотариуса или адвоката, а также при отсутствии должной реакции на обозначенные действия со стороны адвокатской и нотариальной палат субъекта Российской Федерации их надлежащая защита для лица, не обладающего юридическими знаниями, может представлять собой довольно затруднительную юридическую процедуру, предполагающую лишь судебный порядок.

Одновременно учитывая специфику подобных нарушений, загруженность судов и низкий уровень юридической грамотности населения можно предположить, что в большинстве случаев граждане либо не могут самостоятельно обеспечить надлежащую защиту своих нарушенных прав, либо будут вынуждены обращаться за помощью к тем же представителям адвокатского или нотариального сообществ.

При этом необходимо учитывать постоянный рост поступающих в Управление обращений граждан, содержащих жалобы на действия как нотариусов, так и адвокатов.

Так, в адрес Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области (далее — Управление) поступило:

— за 2016 год: 39 обращений по вопросам деятельности в сфере нотариата и 28 обращений по вопросам адвокатской деятельности;

— за 2017 год: 49 обращений по вопросам деятельности в сфере нотариата и 26 обращений по вопросам адвокатской деятельности;

— за I полугодие 2018 года: 24 обращений по вопросам деятельности в сфере нотариата и 23 обращений по вопросам адвокатской деятельности.

Следует отметить, что подавляющее большинство поступающих обращений — это жалобы на действия (бездействие) нотариусов и адвокатов.

Единственным доступным Управлению правовым механизмом восстановления прав граждан, нарушенных адвокатами, не соблюдающими требования действующего законодательства об адвокатской деятельности и адвокатуре при оказании юридической помощи, является внесение в адрес Адвокатской палаты представления о

возбуждении дисциплинарного производства или представления о прекращении статуса адвоката.

Указанным средством Управление активно пользуется, и в случае поступления соответствующей жалобы принимаются исчерпывающие меры, направленные на установление всех обстоятельств имеющих юридическое значение для установления нарушений законодательства в действиях (бездействии) адвокатов.

Однако, учитывая, что квалификационная комиссия, уполномоченная давать заключение о наличии (отсутствии) в действиях (бездействии) адвокатов признаков дисциплинарного проступка, формируется при Адвокатской палате Саратовской области и тот факт, что большинство ее членов — адвокаты, а правом решающего голоса обладает Президент Адвокатской палаты Саратовской области — довести обозначенную процедуру до привлечения к дисциплинарной ответственности удается не всегда.

Так, в 2016 году Управлением в адрес Адвокатской палаты Саратовской области внесено 5 представлений, из которых удовлетворено — 1; в 2017 году — внесено 8 представлений, из которых удовлетворено — 4; в I полугодии 2018 года — внесено 7 представлений, из которых удовлетворено — 7.

Вместе с тем деятельность адвокатского сообщества невозможна без соблюдения корпоративной дисциплины и профессиональной этики, заботы адвокатов о чести и достоинстве, а также об авторитете адвокатуры. Профессиональная независимость адвоката, убежденность доверителя в порядочности, честности и добросовестности адвоката являются необходимыми условиями доверия к нему.⁴

Что касается нотариального сообщества, то необходимо принимать во внимание следующее.

Действующим законодательством Российской Федерации Управление уполномочено проводить проверки нотариусов, занимающихся частной практикой лишь на предмет исполнения ими Правил нотариального делопроизводства, в то время как Саратовская областная нотариальная палата обладает полномочиями по контролю за деятельностью нотариусов, занимающихся частной практикой, в полном объеме.

Вместе с тем Управление вправе вносить в Саратовскую областную нотариальную палату обращение в порядке, предусмотренном Кодексом профессиональной этики нотариусов, о возбуждении дисциплинарного производства в отношении нотариусов.

Однако, согласно пункту 10.1 Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, «дело о дисциплинарной ответственности нотариуса рассматривается Комиссией по профессиональной этике нотариусов (далее — Комиссия), созданной в нотариальной палате, членом которой он является».

Порядок формирования Комиссии устанавливается уставом нотариальной палаты. Порядок организации деятельности Комиссии устанавливается уставом нотариальной палаты в части, не противоречащей настоящему Кодексу.

В нотариальной палате с количеством членов до 50 нотариусов Комиссия может не создаваться. В этом случае полномочия Комиссии исполняются Правлением нотариальной палаты⁵.

Ситуация усложняется тем, что Управление не располагает контрольными полномочиями за осуществлением нотариусами, занимающимися частной практикой, профессиональной деятельности.

При этом очевидно, что подавляющее большинство жалоб на действия (бездействие) нотариусов как раз сопряжено с осуществлением именно профессиональной

деятельности. В этой связи реализация предоставленного права на соответствующее обращение в Саратовскую областную нотариальную палату существенно затруднена.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что в настоящее время органы юстиции располагают весьма незначительными контрольными полномочиями в сферах адвокатуры и нотариата и не располагают таковыми в отношении адвокатских и нотариальных палат субъектов Российской Федерации.

В этой связи при ненадлежащем осуществлении функций региональными адвокатскими и нотариальными палатами, в том числе публично значимых, своевременно отреагировать на рассматриваемую ситуацию органам государственной власти не представляется возможным. Граждане, так или иначе пострадавшие от указанных обстоятельств, полагают, что именно представители органов государственной власти не обеспечивают надлежащую защиту их прав и законных интересов, не пресекая обозначенные действия, в связи с чем существует вероятность снижения уровня доверия населения к государству.

Следует обратить внимание, что обжалование действий территориального органа юстиции как контролирующего органа проще и прозрачнее, нежели обжалование действий адвокатской или нотариальной палат, поскольку и ответственность государственной структуры, и, как показывает практика, уровень доверия к ней со стороны населения выше.

Обратимся к зарубежному опыту. Закон Германии от 24 февраля 1961 года «О нотариате» определяет, что Управление юстиции федеральной земли ведет государственный надзор над нотариальными палатами. Федеральное Министерство юстиции Германии ведет государственный надзор за нотариальными палатами. Предмет надзора составляет соблюдение законов и устава, в особенности за выполнением задач, возложенных на нотариальные палаты (§ 66). Федеральное Министерство юстиции Германии ведет государственный надзор за деятельностью Федеральной нотариальной палаты. Предмет надзора составляет соблюдение законов и устава, в особенности за выполнением задач, возложенных на Федеральную нотариальную палату (§ 77).

§ 78 Закона закрепляет задачи Федеральной нотариальной палаты Германии:

— по вопросам, касающимся сообщества нотариальных палат, спрашивать позицию каждой из них и путем совместных консультаций вырабатывать позицию большинства;

— по всем делам, касающимся сообщества нотариальных палат, знакомить компетентные суды и административные органы с позицией Федеральной нотариальной палаты;

— представлять сообщество нотариальных палат во взаимоотношениях с административными органами и организациями;

— составлять заключения, которые затребованы административным органом, участвующим в законодательном процессе, федеральным образованием или федеральным судом по вопросам нотариата;

— в форме решений собрания представителей принимать рекомендации по директивам, подлежащим принятию нотариальными палатами.

Россию и Германию объединяет многое, в том числе федерализм как принцип государственного устройства. В Федеративной Республике Германии Федеральная палата не уполномочена на осуществление контроля по отношению к палатам земель. Здесь присутствует достаточно жесткий административный контроль со стороны органов юстиции.

Возможно, и Российскому государству следует использовать существующий опыт, а не пытаться в очередной раз решить серьезную проблему, не продумав систему последовательного государственного контроля⁶.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что обозначенная тематика является дискуссионной, она требует глубокого теоретического исследования в русле передового зарубежного опыта. В связи с чем предлагаем:

1. Научному сообществу рассмотреть вопрос о возможных перспективах развития полномочий Минюста России и его территориальных органов в сфере контроля и надзора за адвокатурой и нотариатом с учетом опыта зарубежных стран. Разработать правовые механизмы воздействия на бездействия адвокатских и нотариальных палат в случае нарушения адвокатами и нотариусами прав и законных интересов граждан;

2. В целях надлежащей защиты прав и законных интересов граждан научному сообществу предлагается разработать нормативный правовой акт, в котором детализировать полномочия Минюста России и его территориальных органов в сфере контроля и надзора за адвокатурой и нотариатом;

3. В связи с тем, что российское законодательство не содержит четких, единых требований к лицам, оказывающим юридическую помощь, научному сообществу в контексте международной практики предлагается разработать стандарты оказания юридической помощи, содержащие понятие квалифицированной юридической помощи, требования к качеству оказываемой помощи, методы и способы организации работы в целом и по конкретным делам;

4. Научному сообществу рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующее законодательство Российской Федерации по вопросам взаимодействия между территориальными органами юстиции и адвокатскими, нотариальными палатами субъектов Российской Федерации в части порядка и объемов сотрудничества, детализации прав и обязанностей каждого из указанных субъектов относительно друг друга, закрепления объемов и порядка информационного обмена с учетом правового статуса адвокатских и нотариальных палат;

5. Научному сообществу решить проблему расширения мер дисциплинарной ответственности, применяемых к адвокатам за нарушение требований законодательства об адвокатской деятельности и адвокатуре и Кодекса профессиональной этики, совершенных умышленно или по грубой неосторожности с учетом применения опыта зарубежных стран. Проанализировать возможность введения штрафа, а также запрета заниматься адвокатской деятельностью без прекращения статуса адвоката.

В заключение отметим, что сама идея государственного контроля в сферах адвокатуры и нотариата призвана лишь дисциплинировать деятельность указанных корпораций, особенно при реализации публично-значимых полномочий, направить их развитие по пути выработки безупречных механизмов этики и внутрикорпоративного контроля, а позднее — сформировать их полностью независимыми со стороны государства, однако без негативных последствий в виде нарушения прав граждан.

О том, в каком направлении должно идти развитие нотариата, неоднократно говорил министр юстиции Российской Федерации А. В. Коновалов. На заседании коллегии Министерства юстиции Российской Федерации по итогам работы за 2010 г. он, в частности, сказал: «И адвокатские, и нотариальные корпорации должны уйти от контроля Минюста и какого-либо другого органа исполнительной власти. Высокие стандарты качества услуг должны обеспечиваться этими саморегулируемыми организациями. Должны быть отработаны безупречные механизмы этики и внутрикорпоративного

контроля». Еще более конкретно эта позиция прозвучала в его выступлении 17 января 2013 г. на парламентском часе в Государственной Думе Российской Федерации: «Мы должны двигаться не по пути усиления государственного контроля за деятельностью правовых корпораций, а по пути эффективной ответственности за ненадлежащее качество оказания услуг адвокатами и нотариусами...».

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4818.

² Российская газета. 1993. 13 марта.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2491.

⁴ Кодекс профессиональной этики адвоката (в ред. от 20.04.2017) (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2017. № 2.

⁵ Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации (утв. Минюстом России 19.01.2016).

⁶ См.: Романовская О.В. Контрольные полномочия Федеральной нотариальной палаты // Нотариус. 2016. № 3. С. 14–17.

И. А. Щербинина

начальник отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований
Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Приказом Минюста России от 3 марта 2014 года № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»¹ определены полномочия Управления Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (далее — Управление) по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации в сфере государственной регистрации уставов муниципальных образований.

К данным полномочиям относятся:

осуществление в установленном порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;

ведение государственного реестра уставов муниципальных образований Российской Федерации; обеспечение в установленном порядке представления сведений из указанного реестра;

проведение в установленном порядке антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации.

По состоянию на 1 января 2018 года на территории Российской Федерации зарегистрировано и внесено в государственный реестр уставов муниципальных образований 348909 уставов муниципальных образований и муниципальный правовой акт о внесении изменений (62208 уставов, 286701 муниципальный акт), из которых 204660 являются действующими (в т.ч. 22133 устава, 182527 муниципальных актов), 8845 не вступили в силу, 135393 отменены или признаны утратившими силу.

Наибольшее количество зарегистрированных уставов и муниципальных актов по состоянию на 1 января 2018 года в Приволжском федеральном округе 8599 (из них действующих 51332, не вступивших в силу 1558). После Приволжского федерального округа по количеству зарегистрированных уставов и муниципальных актов идет Сибирский округ — 64922 (из них действующих 35622, не вступивших в силу 1103), Центральный округ — 61888 (из них действующих 42400, не вступивших в силу 1041). Наименьшее количество зарегистрированных уставов муниципальных образований в Северо-Западном округе — 17547 (из них действующих 10277, не вступивших в силу 347).

Необходимо отметить, что устав муниципального образования, муниципальные акты о внесении изменений в устав имеют особый порядок вступления в силу. Так, согласно части 8 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Статьей 5 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»³ (далее — Федеральный закон № 97-ФЗ) установлено, что глава муниципального образования в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) для включения указанных сведений в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем действующим законодательством не предусмотрены положения, устанавливающие санкции за нарушения установленных сроков, в связи с чем большинством муниципальных образований установленные сроки не соблюдаются.

Несоблюдение сроков опубликования (обнародования) уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы ставит

под сомнение легитимность принимаемых муниципальных правовых актов согласно уставу муниципального образования.

Также, отсутствие достоверных сведений в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации нарушает конституционное право граждан на получение достоверной информации, поскольку зарегистрированные уставы муниципальных образований (муниципальные правовые акты) находятся в свободном доступе на официальном портале Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>).

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 26 марта 2018 года № 327 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу ведения федеральных регистров и государственных реестров»⁴ портал Минюста России определен в качестве официального источника текстов муниципальных нормативных правовых актов, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов.

Необходимо отметить, что с 1 мая 2018 года вступил в силу Федеральный закон от 18 апреля 2018 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления»⁵ (далее — Федеральный закон № 83-ФЗ), которым уточняется порядок официального опубликования и обнародования муниципальных правовых актов и соглашений, заключенных между органами местного самоуправления.

Согласно дополнениям, внесенным в Федеральный закон № 131-ФЗ, для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления теперь вправе также использовать сетевое издание (абз. 3 ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ).

Поскольку портал Минюста России зарегистрирован в качестве сетевого издания (регистрация Эл № ФС77–72471 от 5 марта 2018 г.) некоторыми органами местного самоуправления в уставы муниципальных образований включены положения о придании portalу Минюста России статуса источника официального опубликования (обнародования) либо официального размещения муниципальных правовых актов.

Так, в уставы муниципальных образований Ярославской области внесены изменения (НГР: RU76051012018001 от 3 августа 2018 г.; RU765080002018001 от 27 июля 2018 г.), согласно которым для официального опубликования всех муниципальных правовых актов помимо официального печатного издания также используется портал Минюста России; в уставы муниципальных образований Липецкой и Оренбургской областей (НГР: RU485093042018001 от 20 июля 2018 г.; RU485163042018001 от 19 июля 2018 г.; RU565143052018002 от 17 августа 2018 года; RU565123042018001 от 20 августа 2018 г. и др.) положения, согласно которым все муниципальные правовые акты дополнительно размещаются на портале Минюста России; а в уставы муниципальных образований Костромской области (НГР: RU445073142018001 от 8 августа 2018 года; RU445073092018001 от 2 августа 2018 года и другие) положения, определяющие, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении в него изменений подлежат официальному опубликованию в печатном издании и на портале Минюста России.

Необходимо отметить, что законодатель предоставил возможность использовать портал Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>) в качестве источника официального опубликования устава муниципального образования, муниципального правового

акта о внесении изменений в устав муниципального образования, прошедших государственную регистрацию, вместе с тем процедура государственной регистрации не позволяет использовать портал Минюста России в качестве опубликования проекта устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования).

Однако процедура принятия устава муниципального образования (муниципального правового акта) неразрывно связана с опубликованием (обнародованием) проекта устава муниципального образования (муниципального правового акта).

Так, согласно части 4 статьи 44 Федерального № 131-ФЗ проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Одним из острых вопросов для органов местного самоуправления является длительная (около двух с половиной месяцев) процедура принятия устава (муниципального правового акта), установленная статьей 44 Федерального закона № 131-ФЗ и последующая процедура его регистрации, предусмотренная Федеральным законом № 97-ФЗ.

Длительная процедура внесения изменений в устав муниципального образования не позволяет органам местного самоуправления оперативно приводить уставы муниципальных образований в соответствии с динамично изменяющимся законодательством, также затягивают внесение изменений в некоторые нормы, например, в части изменения полномочий, срока полномочий, порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления.

Сокращение процедуры принятия устава муниципального образования (муниципального правового акта) в статье 44 Федерального закона № 131-ФЗ до 15 дней при определении органами местного самоуправления самостоятельных норм в уставе муниципального образования, а также определение, что принятие муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования в случае приведения устава муниципального образования исключительно в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральному законодательству возможно без процедуры официального опубликования (обнародования) проекта муниципального правового акта не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, облегчило бы органам местного самоуправления процедуру принятия устава муниципального образования (муниципальных правовых актов).

Кроме того, изменение срока принятия решения о государственной регистрации устава муниципального образования регистрирующим органом до 14 дней в статье 4 Федерального закона № 97-ФЗ также позволило повлиять на сокращение сроков по приведению уставов муниципальных образований в соответствие с действующим законодательством.

⁴ Рос. газ. 2014. 26 мар.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2018. № 32, ч. 2, ст. 5133.

³ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108; 2017. № 1, ч. 1, ст. 35.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 14, ст. 1977.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 17, ст. 2432.

А. А. Шкромада

помощник прокурора Саратовской области по взаимодействию с представительным (законодательным) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ОТНОШЕНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Полнота, определенность и непротиворечивость правового регулирования являются ключевым фактором, обеспечивающим эффективность деятельности государственных и муниципальных органов, открывающим возможности для ведения предпринимательской деятельности и позволяющим достичь баланс частных и публичных интересов.

В действительности осуществляемый прокурорами надзор за законностью нормативных правовых актов значительно шире, чем это понимается на бытовом уровне. В последние годы прокуратура стала одним из ключевых участников правотворческого процесса.

Надзорный орган участвует во всех этапах «жизни» правового акта.

В необходимых случаях инициируется издание актов. Прокурор области и прокуроры городов и районов в настоящее время наделены правом вносить законодательные (правотворческие) инициативы, и это активно применяется.

Проводится экспертиза всех поступающих проектов, контролируется их своевременное принятие, опубликование и включение в федеральный регистр, проводится анализ практики правоприменения.

Результаты надзорной деятельности и проводимые прокурорами сверки с изменениями законодательства позволяют выявлять и протестовать действующие нормативные документы, в которые не внесены необходимые корректировки, а также принимать меры к восполнению возникающих пробелов.

При оспаривании нормативных актов в суде прокурор – обязательный участник процесса. Если кратко охарактеризовать эту работу в цифрах, то за 2017 год проведена правовая и антикоррупционная экспертиза 90% региональных нормативных правовых актов на стадии их подготовки (а это свыше 2000), в текущем году — 99%, благодаря чему предотвращено принятие более 500 незаконных и содержащих коррупциогенные факторы документов.

Например, направлением замечаний на проект Закона Саратовской области «О внесении изменений в Закон „Об административных правонарушениях на территории Саратовской области“» была предотвращена возможность незаконного привлечения

граждан к административной ответственности за невыполнение мероприятий Сводного плана тушения лесных пожаров. В нарушение требований КоАП РФ объективная сторона правонарушения не была конкретизирована, что создавало возможность привлечения к административной ответственности за нарушения федеральных нормативных правовых актов, а это не входит в компетенцию представительного органа. С учетом позиции прокуратуры проект на рассмотрение не выносился.

В проекте Постановления Правительства Саратовской области «Об утверждении Порядка отбора потенциальных проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры» предусматривалась возможность получения заинтересованными лицами государственных субсидий, однако отсутствовали основания принятия и перечень решений по результатам отбора, не были определены сроки рассмотрения заявочной документации, не указан порядок принятия решения об отмене результатов отбора. При доработке проекта замечания прокуратуры области были учтены, что позволило предотвратить нецелевое расходование бюджетных средств.

Результаты сверок с изменениями, внесенными в законодательство, свидетельствуют, что органами государственной власти не всегда обеспечивается своевременное издание и корректировка необходимых нормативных правовых актов.

За последние два года прокуратурой Саратовской области опротестовано 110 региональных нормативных актов, которые по результатам рассмотрения протестов и представлений приведены в соответствие с законом.

Например, в 21 нормативном акте об утверждении административных регламентов предоставления гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, согласования и выдачи разрешительных документов ограничивалось право на получение в электронной форме информации о ходе и результатах услуг, не предусматривалась возможность обжалования при незаконном приостановлении или нарушении срока предоставления услуги.

В нарушение Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития»¹ в 7 административных регламентах осуществления регионального надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций, жилищного, экологического надзора, контроля за приемом на работу инвалидов отсутствовали особенности осуществления государственного контроля (надзора) на созданной в Саратовской области территории опережающего социально-экономического развития, что нарушало законные интересы инвесторов.

По мерам прокурорского реагирования противоречия были устранены.

Однако прокуратура не только надзирает за существующей нормативной базой, но и активно инициирует принятие необходимых нормативных актов, что позволяет восполнить существующие пробелы для защиты граждан и предотвращения коррупционных проявлений.

Только за 2017–2018 гг. прокурором области в порядке законодательной инициативы в областную Думу внесено 15 законопроектов, которыми установлены дополнительные меры защиты обманутых участников строительства многоквартирных домов, устранены коррупциогенные факторы при привлечении граждан к административной ответственности за розничную продажу алкогольной продукции, определены дополнительные региональные гарантии прав граждан при рассмотрении их обращений, введены ограничения розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков несовершеннолетним в детских, образовательных и медицинских организациях, в физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях, запрещена продажа

несовершеннолетним электронных систем доставки никотина и жидкостей для них, а также установлена административная ответственность за эти нарушения.

Кроме внесения законодательных инициатив используется полномочие по внесению в порядке ст. 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации»² предложений о совершенствовании правового регулирования. Например, по нашим предложениям органами исполнительной власти издано 26 нормативных актов о порядке получения служащими разрешения участвовать на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями; изданы необходимые нормативные акты, детально регламентирующие требования к порядку осуществления контроля за расходованием субсидий. До направления информации в правовых актах отсутствовала четко регламентированная процедура проверки соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий. Поэтому проверки были нерезультативными либо вообще не проводились, в то время как по инициативе органов прокуратуры в 2017 году возбуждено 11 уголовных дел по фактам незаконного получения и расходования денежных средств государственных программ на сумму около 18 млн рублей.

Необходимо обозначить ключевые проблемные вопросы, решение которых позволило бы повысить эффективность надзора за законностью нормативных правовых актов и дисциплинировать субъектов правотворческой деятельности. Очевидно, что обеспечить полноту и законность правового регулирования возможно, когда у уполномоченного органа есть четкие сроки и обязанности, а у надзорного органа есть достаточные механизмы понуждения к их исполнению.

Федеральное законодательство не определяет точных сроков для издания региональных нормативных правовых актов после появления у областных органов соответствующих полномочий. Например, еще с октября 2010 г. прокуратура Саратовской области информирует Губернатора о необходимости разработки и утверждения схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта РФ в целях реализации Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Вносилось соответствующее представление об устранении нарушений. Однако выделенных на разработку указанной схемы средств оказалось недостаточно. Для завершения территориального охотустройства по Саратовской области, по оценкам областного Министерства природных ресурсов и экологии, необходимо около 12 млн. рублей. Соответственно, нормативный правовой акт не принят до настоящего времени по причине отсутствия в законе четких сроков для его принятия.

Второй проблемой, тесно связанной с рассматриваемым вопросом, является отсутствие полномочий у суда принять решение о понуждении органа власти к изданию необходимого нормативного правового акта.

Новшеством, введенным в КАС РФ⁴, по сравнению с ранее действовавшими нормами ГПК РФ⁵ об оспаривании нормативных правовых актов является правило о том, что, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие

оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части (ч. 4 ст. 216 КАС РФ). Таким образом, суд, признавая нормативный правовой акт недействующим, может обязать орган власти или муниципалитет устранить возникший пробел в правовом регулировании принятием нового нормативного акта, который бы соответствовал требованиям закона.

Однако данный случай не распространяется на ситуацию, при которой нормативный акт во исполнение требований закона еще не издавался.

Соответственно, в практике правового регулирования возникает вопрос о том, может ли суд, в том числе по заявлению прокурора, признав незаконным бездействие органа, понудить его к изданию нормативного правового акта в такой ситуации. Верховный Суд РФ при рассмотрении подобных дел приходит к выводу, что, исходя из конституционного принципа разделения властей, вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти и суд не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативно-правового регулирования (см. апелляционные определения от 23 августа 2018 г. № АПЛ18–305, от 16 мая 2017 г. № АПЛ17–125, от 28 октября 2008 г. № КАС08–545 и др.).

Важным вопросом, требующим разрешения, является отсутствие законодательного регулирования понятия нормативного правового акта. Безусловно, решение вопроса о нормативности правовых актов полностью зависит от их содержания. Тем не менее в федеральном законодательстве признаки нормативного правового акта не названы, в то время как от определения нормативного характера актов напрямую зависит исполнение требований федерального и регионального законодательства о ведении регистра нормативных правовых актов, их опубликовании, вступлении в силу. Практика показывает, что даже специалисты не всегда верно определяют характер нормативных документов.

Наиболее полное и детальное обобщение судебной практики по данному вопросу содержит Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»⁶, но и оно было издано на основе ранее действовавших глав ГПК РФ.

В заключение хотелось бы отметить, что надзор за законностью нормативных правовых актов осуществляется органами прокуратуры независимо от поступления жалоб и иной информации о нарушениях. В настоящее время выстроена эффективная система взаимоотношений с органами законодательной и исполнительной власти области, местного самоуправления, Минюстом России и другими федеральными органами, представителями общественности, которая позволяет своевременно принимать меры к корректировке нормативных документов и восполнять пробелы правового регулирования.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ст. 26; 2018. № 32, ст. 5134.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2018. № 32, ст. 5100.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3735; 2018. № 32, ст. 5114.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 1, ст. 5.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2018. № 32, ст. 5133.

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

В. А. Антонова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ОБЪЕКТ КОНТРОЛЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Во современный период именно некоммерческий сектор — основное связующее звено между государством и обществом. В последнее время некоммерческие организации все больше заявляют о себе в актуальных вопросах жизнедеятельности наших граждан: экономике, законотворчестве, доступной среде для инвалидов, межнациональных и межэтнических отношениях. В этой связи возникает необходимость должного и качественного надзора со стороны контролирующих органов за деятельностью некоммерческих организаций.

Данный процесс ведет к необходимости реформирования законодательства о негосударственных организациях. Но принятие многочисленных изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие статус негосударственных организаций, влечет на практике, как правило, проблемы правоприменительного характера, возникающие как у самих организаций, так и у органов, обладающих властными полномочиями при реализации контроля, надзора и других функций. И, наоборот, отсутствие должного нормативного регулирования ответственности негосударственных структур за противоправные действия порождает большое количество нарушений прав граждан и юридических лиц¹.

К внутреннему законодательству, регулирующему деятельность негосударственных организаций, необходимо отнести: Конституцию РФ², Гражданский кодекс РФ³, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О некоммерческих организациях»⁴, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20 декабря 2017 г.) «Об общественных объединениях»⁵ и др.

Наиболее близким к определению негосударственной организации является понятие «некоммерческая организация», регулируемое Федеральным законом «О некоммерческих организациях».

Исходя из анализа данного Закона, некоммерческой можно назвать организацию, созданную в определенной организационно-правовой форме, не имеющую в качестве основной цели своей деятельности цель извлечения прибыли и не распределяющую полученную прибыль между участниками, чья деятельность направлена на достижение общественных благ.

Самостоятельный признак некоммерческой организации в соответствии с законодательством выражается в том, что ее цель должна быть направлена на достижение общественных благ. Но фактически этот признак является продолжением положения о том, что данные организации не имеют в качестве основной цели своей деятельности цель извлечения прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками⁶.

Правоведы акцентируют внимание на данном признаке как на важнейшей характерной особенности некоммерческой организации, но в то же время отмечают, что этот аспект и отличает некоммерческую организацию от коммерческой, преследующей цель извлечения прибыли⁷.

По нашему мнению, расплывчатость формулировки можно объяснить тем, что целью деятельности данных организаций может являться любая цель, исключая извлечение прибыли. Таким образом, законодательно выделяемый признак не имеет фактически самостоятельного значения.

Так же стоит заметить, что законодательством установлено подразделение некоммерческих организаций на множество подвидов различных объединений (организаций), которые, в свою очередь, имеют определенные цели и широкий круг полномочий. Однако законодатель четко регламентировал виды деятельности некоммерческой организации, закрепив данные положения в Федеральном законе «О некоммерческих организациях».

Что же касается контрольно-надзорных функций за деятельностью некоммерческих организаций органов государственной власти, то хотелось бы рассмотреть данный вопрос на примере деятельности Главного управления Министерства юстиции РФ по субъектам РФ.

Так, приказом Министерства юстиции РФ (далее — Минюст России) от 3 марта 2014 г. № 25 (ред. от 14 февраля 2018 г.) «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»⁸ установлено, что к полномочиям Главного управления Министерства юстиции РФ по субъекту (субъектам) РФ (далее — Главные управления Минюста России) относится осуществление контроля за соблюдением региональными отделениями и иными структурными подразделениями политических партий законодательства Российской Федерации и соответствием их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий, за соответствием деятельности общественных объединений и их структурных подразделений, осуществляющих деятельность на территории одного субъекта Российской Федерации, их уставным целям, за соответствием деятельности иных некоммерческих организаций (за исключением отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций) целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации; за соблюдением религиозными организациями своих уставов относительно целей и порядка их деятельности.

По результатам контроля за деятельностью региональных отделений, иных структурных подразделений политических партий, общественных объединений и их структурных подразделений, религиозных организаций и иных некоммерческих организаций выносятся предупреждения и вносятся представления об устранении нарушений законодательства Российской Федерации; принимается решение о приостановлении деятельности общественных объединений и их структурных подразделений; производится обращение в суд с заявлениями о приостановлении деятельности региональных отделений, иных структурных подразделений политических партий.

Основываясь на статистических данных по состоянию на 1 сентября 2018 г. о результатах контроля за деятельностью некоммерческих организаций по Нижегородской области, представленных Главным управлением Минюста России по Нижегородской области, можно выделить следующие показатели:

- 1) исключено из реестра по решению суда 39 некоммерческих организаций;
- 2) проведено проверок 33 некоммерческих организаций;
- 3) вынесено письменных предупреждений 459 некоммерческим организациям;
- 4) направлено исковых заявлений в суд в отношении 88 некоммерческих организаций;
- 5) составлено протоколов в отношении 296 некоммерческих организаций⁹.

Стоит заметить, что в связи с вступлением в силу Федерального закона от 28 ноября 2015 г. № 341-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О свободе совести и о религиозных объединениях”»¹⁰ существенно изменился порядок федерального государственного надзора за деятельностью религиозных организаций. В результате чего Минюст России, Главные управления Минюста России, а также территориальные органы имеют право запрашивать и получать у религиозной организации документы о деятельности религиозной организации, за исключением документов, содержащих сведения о финансово-хозяйственной деятельности религиозной организации.

При осуществлении федерального государственного надзора за деятельностью религиозных организаций Минюст России и его территориальные органы имеют право проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности религиозной организации, в том числе в части поступления и (или) расходования благотворительных пожертвований и других денежных средств, источников поступления и (или) использования иного имущества, в случае получения религиозной организацией денежных средств и иного имущества от иностранных источников, а также в случае поступления от государственных органов, органов местного самоуправления информации о нарушении религиозной организацией законодательства Российской Федерации в сфере ее деятельности и (или) о наличии в ее деятельности признаков экстремизма (терроризма).

Однако в ряде случаев установление фактов получения религиозной организацией иностранного финансирования возможно лишь при проведении проверок, включающих в себя рассмотрение документов о финансово-хозяйственной деятельности данных организаций, что, в свою очередь, становится невозможным в связи с принятием изменений Федерального законодательства.

Таким образом, в настоящее время возникла необходимость в восстановлении полномочий Минюста России и его территориальных органов в части проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности религиозных организаций независимо от фактов получения данными организациями иностранного финансирования и

поступления информации о наличии в ее деятельности нарушений законодательства и (или) о наличии признаков экстремизма (терроризма).

¹ См.: *Соболева Ю. В.* Негосударственные организации как вид субъектов административного права: основные черты // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 4 (23). С. 138–139.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014, № 31, ст. 4398.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2018. № 7, ст. 975.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2017. № 52, ч. 1, ст. 7927.

⁶ См.: *Соболева Ю. В.* Указ. соч. С. 142.

⁷ См.: *Хлистунов Ю. В.* Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 05.06.2018).

⁸ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.06.2018).

⁹ Главное управление Минюста России по Нижегородской области: сайт // URL: <http://www.to52minjust.ru> (дата обращения: 12.06.2018).

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 48, ч. 1, ст. 6707.

В. В. Бородин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

СОВРЕМЕННЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

В условиях сложной экономической ситуации одной из приоритетных задач государства является эффективное использование бюджетных средств. Выполнение данной задачи осуществляется с помощью механизма государственных и муниципальных закупок. Главным документом, регламентирующим порядок проведения закупочных процедур, является Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ (ред. от 03 августа 2018) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон). Закон регулярно меняется и этому есть причины. Указанный Закон регулирует правоотношения по поводу направления на обеспечение муниципальных и государственных нужд в целях повышения результативности и эффективности проведения закупок товаров, услуг работ и обеспечения прозрачности и гласности таких закупок. Так же он направлен на предотвращение случаев коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок при планировании закупок работ, услуг или товаров и призван регулировать вопросы по поводу определения поставщиков, исполнителей или подрядчиков. Профессионалы в области закупок ежедневно следят за обновлениями законодательства ежедневно.

С июля 2018 года стартовала электронизация закупок. Это означает, что заказчики по Закону смогут проводить электронные конкурсы, электронные запросы

предложений и электронные запросы котировок. Переход на электронную форму конкурентных процедур сильно изменит правила работы для всех участников контрактной системы².

Основные изменения Закона с июля 2018 года:

- единый реестр участников закупок;
- система «Независимый регистратор»;
- новые правила обеспечения заявок;
- новый порядок работы с электронной подписью;
- обеспечение заявки только деньгами;
- сроки всех конкурентных процедур поменялись;
- и многое другое.

В понятийный аппарат вводятся новые термины. В статье 3 Закона сформулированы новые понятия с расшифровками. Отдельными пунктами в статью введут определения электронной площадки, специализированной электронной площадки и операторов этих площадок.

В единую информационную систему (далее — ЕИС) вводится новый реестр — единый реестр участников закупок. Вести реестр доверяют казначейству. Дополнительный подпункт 6.1 пункта 6 части 3 в статью 4 Закона введен Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“».³

Предполагается, что новая государственная информационная система «Независимый регистратор» нужна для того, чтобы отслеживать действия участников закупок и заказчиков и фиксировать, в том числе на видео, их действия. Программа «Независимый регистратор» поможет всем участникам контрактной системы в разрешении спорных ситуаций. Например, позволит зафиксировать неработоспособность ЕИС в последний день размещения информации в реестр контрактов, что спасет заказчика от штрафа в 20 тысяч рублей.

Важные изменения в Законе с июля 2018 года коснутся правил обеспечения заявок. С июля участники закупок вносят обеспечения заявок в специальные банки. От обязательства вносить обеспечение заявок освободили только казенные учреждения. А льготные условия обеспечения для субъектов среднего и малого предпринимательства (СМП) и социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО) убрали из Закона вовсе. Льгота для участников закупок из категории учреждений уголовно-исполнительной системы и организаций инвалидов выражена в обеспечении заявок в размере, который не может превышать 2% от начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК).

Очередным пунктом в обзор изменений Закона с 01.07.2018 входит новая статья об электронных процедурах закупок. Закон о контрактной системе дополнится статьей 24.1, раскрывающей особенности электронных процедур. Вводятся новые статьи, посвященные каждой электронной процедуре.

Дополняется список единых требований к участникам закупок. Раньше, чтобы стать участником закупки, нужно было подтвердить соответствие единым требованиям по части 1 статьи 31 Закона. Последним, десятым пунктом в списке требований идут сведения о том, что участник закупки не является оффшором. Теперь часть статьи заканчивается пунктом 11. В соответствии с требованиями нового пункта участники обязаны подтверждать, что у них отсутствуют ограничения для участия в закупке.

Пункт о том, что оператор электронной площадки проверяет участников на оффшорность, утратил силу.

Ставку рефинансирования поменяли на ключевую. Соответствующие изменения внесли в статью 34 Закона. Теперь если заказчик нарушает условия контракта, поставщик вправе взыскать с заказчика пени и рассчитываться пени будет исходя из ключевой ставки. Аналогичные условия действуют для поставщика, если он просрочил обязательства по контракту. Не стоит забывать, что пени начисляют за каждый день просрочки и только за просрочку обязательств. За прочие нарушения начисляют штраф.

Каталог — в единственном числе. Раньше в Законе упоминались каталоги товаров, работ и услуг. Множественное «каталоги» поменяли на единственный «каталог», имея в виду каталог товаров, работ и услуг, который заказчики обязаны использовать для описания объекта закупки.

Обязуют обеспечивать заявки в конкурсах и аукционах с небольшой НМЦК. В тексте Закона указан диапазон, в рамках которого заказчик может требовать обеспечение заявок на участие в закупке. И начало НМЦК для этого диапазона — 5 млн рублей. Указано также, что правительство вправе установить свой порядок, и правительство его установило. Оно обязало заказчиков устанавливать обеспечение заявки в конкурсах и аукционах при НМЦК от 1 млн рублей. Но при этом размер обеспечения не указали.

С 1 июля 2018 года невалифицированную электронную подпись больше не используют, можно пользоваться только квалифицированной.

Обеспечивать заявки разрешается только деньгами. Банковские гарантии на обеспечение заявки от потенциальных участников электронных процедур приниматься не будут. Обеспечивать заявку в электронных процедурах участник сможет только деньгами.⁴

Изменяются сроки всех конкурентных процедур. К примеру, сроки рассмотрения первых и вторых частей заявок в электронном аукционе сокращаются. Процедура электронного запроса котировок займет меньше времени, чем бумажная процедура. Универсального способа сразу же посчитать все сроки не существует, потому что для каждой процедуры свои временные рамки и свои этапы закупки.

Конкурс не представляется больше как приоритетный способ закупки. До 1 июля 2018 года заказчики по Закону обязаны были проводить закупки открытым конкурсом во всех случаях за некоторыми исключениями. С 1 июля этот пункт утратил силу.

Исходя из рассмотренных выше норм, можно сделать определенные выводы.

Реализация Закона о контрактной системе — чрезвычайно сложный процесс на практике. Поправки к указанному Закону выходят достаточно часто. Считается, что Закон на сегодняшний день — один из самых изменяемых нормативных правовых актов. Мы привели в пример лишь несколько поправок, которые актуальны на июль 2018 года. Уже сейчас составляется проект поправок на январь 2019 года. Как отмечал профессор Высшей школы экономики В. И. Смирнов, применение указанного Закона на современном этапе можно сравнить с «подметанием пола железным ломом», то есть тяжело и малоэффективно. Несмотря на то, что нормы указанного Закона регулярно изменяются, пополняются, все же имеют место различные казусы. Считаем, что это связано с тем, что каждое постановление Правительства РФ должно проходить предварительное обсуждение со специалистами в сфере закупок. Документы должны отличаться четкостью и ясностью положений.

На наш взгляд, необходимо вернуться к первоначальной версии Закона и дополнить ее конкретными нормами, основываясь на практике и мнении профессионалов в сфере закупок.

Так же, считаем необходимым наделить Министерство экономического развития РФ правом официального толкования нормативных правовых документов в сфере закупок. В настоящее время Министерство экономического развития РФ является федеральным органом исполнительной власти регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг по обеспечению государственных и муниципальных нужд, но не имеет права официального разъяснения нормативных документов в данной сфере.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

² Об изменениях законодательства в 2018 году // URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103119-qqq-18-m5-izmeneniya-v-44-fz-s-1-iyulya-2018-goda-tablitsa> (дата обращения: 20.08.2018).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018 год. № 1, ч. I, ст. 88.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 года № 1447-р «Об утверждении перечней операторов электронных площадок для проведения государственных закупок» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30, ст. 4767.

Е. А. Гоголева

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НЕКОТОРЫХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления согласно ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ является местная администрация.

В настоящей статье мы более подробно рассмотрим организационный принцип самостоятельности деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Для начала необходимо определить, что понимается под принципом организации органа местного самоуправления.

Е. В. Скурко указывает, что принцип права — это норма-идея профессионального правового сознания. Принципы права позволяют обеспечивать единство объективного и субъективного права, раскрывают сущность права².

По мнению А. С. Милосердова, «принципы права — это исходные, основополагающие идеи, установки, руководящие начала нравственной и организационной основы возникновения, развития и функционирования права, которые лежат в основе права, выражают его сущность и назначение, определяют общую направленность правового регулирования общественных отношений и закрепляются в законе, либо в общих нормах права (идеи справедливости, свободы, гуманизма)»³.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в научной литературе нет единого определения принципов права. Однако всеми авторами признается их основополагающее значение для всех конституционно-правовых институтов, в том числе для исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Организационные принципы, в свою очередь, необходимы для реализации полномочий и упорядочивания деятельности органа власти или органа местного самоуправления. Под ними понимается организация деятельности данного органа, процедурный и процессуальный характер реализации им собственной компетенции, а также вопросы взаимодействия структурных подразделений органа.

Самостоятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления выражается в их независимости от системы органов государственной власти. Однако, органы местного самоуправления или население муниципального образования при решении вопросов местного значения не должны выходить за установленные законодательством рамки⁴.

Самостоятельность местного самоуправления заключается также в недопустимости органов государственной власти вмешиваться в процесс осуществления местного самоуправления за исключением случаев, предусмотренных законом.

В постановлениях Конституционного Суда РФ принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе организационной самостоятельности, признается значимым и фундаментальным, поскольку непосредственно связан с положениями Конституции РФ Российской Федерации, а значит является одним из основных конституционных принципов, декларирующих народовластие.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ способствуют формированию тенденции к запрету ограничения пределов организационной самостоятельности органов местного самоуправления федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. Например, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П⁵ было установлено, что в сфере местного самоуправления действия органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных органов власти не должны противоречить интересам осуществления гражданами права на местное самоуправление. Тем самым важно установление четких и обоснованных законодательных пределов ограничения указанного права.

Конечно, с вышеуказанными позициями можно согласиться, но возникает вопрос: как найти и обосновать предел, который не вступал бы в противоречие с интересами всех субъектов, участвующих в осуществлении публичной власти. Сегодня этот вопрос пока остается без ответа.

Интерес вызывают правовые позиции Конституционного Суда РФ, касающиеся конституционного права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, закрепленное в п. 1 ст. 131 Конституции РФ, и расширение полномочий субъектов РФ в сфере местного самоуправления в ходе муниципальной реформы.

Так, в одном из дел предметом проверки стал ряд норм, касающихся порядка формирования местных органов власти. Заявители обратили внимание Конституционного Суда РФ на то, что население получило право определять модель, которая должна применяться при избрании главы муниципалитета. Однако Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30⁶ отметил, что произвольное установление населением муниципального образования структуры органов местного самоуправления ограничивается федеральным законодательством и законодательством

субъекта РФ. Главная идея заключается в том, что самостоятельность населения муниципального образования в случае установления структуры органов местного самоуправления возможна только в рамках установленных законами организационных моделей местного самоуправления. Иными словами, население муниципального образования наделяется правом выбора той или иной модели местного самоуправления из числа закрепленных федеральным законом и законом субъекта РФ.

В свете реформы местного самоуправления в РФ, проведенной 2014 году, повышается роль и значение государственных органов субъектов РФ в правовом регулировании организационно-компетенционных форм местного самоуправления. Последнее, так же как и вопрос о самостоятельном определении населением муниципального образования структуры органов местного самоуправления, вызывает неодобрительную и весьма скептическую реакцию научно-экспертного сообщества. А именно складывается мнение о том, что положения закона нарушают принцип организационной самостоятельности местного самоуправления⁷.

Концептуальной основой преимущественного положения органов государственной власти субъектов РФ над органами местного самоуправления, как и в случае с вопросом о самостоятельном определении структуры органов местного самоуправления населением муниципального образования, служит положение п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Тем самым правовые нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующие установление субъектами РФ различных вариантов порядка избрания и места главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления, не противоречат Конституции Российской Федерации. Тем самым Конституционный Суд РФ не видит в соответствующих нормах нарушения принципа организационной самостоятельности местного самоуправления. Думается, что он априори исходит из принципа разумного ограничения местного самоуправления.

Особенно подчеркивается необходимость наличия в специальных законах субъектов РФ о местном самоуправлении принципа альтернативности организационных моделей местного самоуправления. При установлении единственно возможной модели должны быть выработаны четкие критерии этой модели и состав тех муниципальных образований, в которых она будет действовать.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о неотъемлемости принципа организационной самостоятельности в деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Важность соблюдения данного принципа подчеркивается положениями Конституции Российской Федерации, а также разъяснениями Конституционного Суда Российской Федерации. Тем не менее практическая реализация принципа организационной самостоятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления порождает немало вопросов как теоретического, так и практического характера и требует дальнейшего развития и совершенствования.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

² См.: Скурко Е. В. Принципы права. М., 2008. С. 22–23.

³ Милосердов А. С. Принципы муниципального права и принципы организации местного самоуправления: проблемы разграничения // Образование и право. 2016. № 3. С. 34.

⁴ См.: Лещенков Ф. А. Местное самоуправление как категория публичного права // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 46.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25, ст. 3002.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50, ст. 7226.

⁷ См.: Чихладзе Л. Т. Самостоятельность местного самоуправления в призме решений Конституционного Суда Российской Федерации // Образование и право. 2018. № 1. С. 28.

К. А. Еремкина

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УПРАВЛЕНИЯ МНОГOKВАРТИРНЫМ ДОМОМ

Управление общим имуществом многоквартирного дома — это сравнительно новый для отечественного законодательства вопрос, который имеет особое значение в рамках понимания управления как функции права¹. Для всех несомненно, что это — институт, призванный обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Имея большую социально-экономическую значимость при отсутствии существенного исторического опыта правового регулирования, постоянном изменении законодательства сфера, собственности в многоквартирном доме и управления общим имуществом привлекает внимание ученых-правоведов, а также правоприменителей².

Однако, несмотря на особую социальную значимость института управления многоквартирным домом, можно констатировать наличие несогласованности законоположений и существование ряда затруднений в правоприменении в указанной сфере.

В настоящее время жилищным законодательством предусмотрен механизм выбора или изменения способа управления многоквартирным домом (п. 3 ч. 2 ст. 161 ЖК РФ). Однако указанный механизм допускает ситуацию, при которой в одном многоквартирном доме может возникать до трех групп собственников, которые в течение непродолжительного периода времени могут провести правомочные общие собрания и принять на них решение о выборе либо изменении способа управления многоквартирным домом. Это, в свою очередь, создает препятствие к нормальному обслуживанию общего имущества в многоквартирном доме, а соответственно реализации прав граждан.

Указанная ситуация допускается законом, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 45 Жилищного кодекса РФ³ общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме правомочно, если в нем приняли участие собственники помещений в

данном доме, обладающие более чем 50% голосов от общего числа голосов. В соответствии с ч. 1 ст. 46 данного Кодекса решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, принимаются большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме.

При указанных обстоятельствах для принятия решения о выборе (изменении) способа управления многоквартирным домом либо о выборе иной управляющей организации в многоквартирном доме достаточно более 25% голосов от общего числа голосов собственников помещений в этом доме.

Таким образом, создается правовая возможность для недобросовестного поведения со стороны собственников помещений многоквартирного дома, которые могут в любой момент «сорвать» работу управляющей организации или вынудить к предоставлению невыгодных для управляющей организации услуг. Подобные действия могут осуществляться также и со стороны управляющих организаций, которым достаточно найти одного или нескольких инициативных собственников, недовольных прежней управляющей организацией в силу тех или иных причин, провести общее собрание собственников, набрав на нем кворум, и получить в управление многоквартирный дом. При массовой пассивности собственников помещений недобросовестная управляющая организация в течение месяца сможет приступить к управлению многоквартирным домом. А именно стереотип пассивного поведения в вопросе обслуживания домов, который сложился в обществе в настоящее время, является одним из негативных факторов в развитии института управления многоквартирным домом⁴.

Устранение правовых проблем в сфере организации обслуживания многоквартирных домов является необходимым условием создания эффективной системы управления многоквартирными домами, повышения качества жилищно-коммунальных услуг.

Полагаем, что наиболее целесообразным способом устранения указанной ситуации станет внесение изменений в часть 1 статьи 46 ЖК РФ. Изменения будут предусматривать увеличение числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме до более чем 50 процентов голосов от их общего числа, необходимых для принятия предусмотренных пунктом 4 части 2 статьи 44 и частью 8.2 статьи 162 ЖК РФ решений о выборе (изменении) способа управления многоквартирным домом либо о выборе иной управляющей организации в многоквартирном доме.

Указанная мера позволит стабилизировать отношения по управлению многоквартирным домом в интересах большинства собственников помещений такого дома. Внесение указанных изменений благоприятно отразится на развитии института управления многоквартирным домом, позволит избежать выбора иной управляющей организации в любое время меньшинством собственников, а также защитить интересы добросовестных участников рынка управления многоквартирными домами.

¹ См.: Кицай Ю. А. Правовое регулирование отношений в сфере управления многоквартирными домами управляющими организациями: автореф. дис... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012. С. 22 // URL: <http://www.lawtech.ru/document/2012avtoref400> (дата обращения: 27.02.2018)

² См.: Шахов С. Ю. Правовая сущность и способы управления многоквартирным домом: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 22 // URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003177498> (дата обращения: 26.02.2018)

³ Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 14.

⁴ См.: Шахов С. Ю. Указ. соч. С. 22.

Е. Н. Жакупов

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Отраслевым нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации и закрепляющим правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья, является Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об охране здоровья). Названный Закон заменил ранее действовавшие Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22 июля 1993 г. № 5487–1)².

В соответствии со статьей 3 Закона об охране здоровья законодательство в данной области основывается на Конституции РФ и состоит из рассматриваемого Закона, принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Кроме того, правовые акты, содержащие нормы об охране здоровья, вправе издавать в пределах своей компетенции органы местного самоуправления (п. 4 ст. 3 Закона об охране здоровья). А в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, применяются правила международного договора (п. 5 ст. 3 Закона об охране здоровья).

Таким образом, законодательство об охране здоровья включает в себя следующие элементы:

- 1) международные договоры;
- 2) Конституцию РФ;
- 3) федеральные законы;
- 4) законы субъектов РФ;
- 5) подзаконные нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;
- 6) муниципальные правовые акты, содержащие нормы об охране здоровья.

Международные договоры содержат правила, посвященные сотрудничеству по актуальным вопросам политики в области здравоохранения и социального обеспечения между договаривающимися государствами.

Примерами таких договоров выступают *Соглашение* между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о *сотрудничестве* в области организации страхования граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Южная Осетия, в системе обязательного медицинского страхования Российской Федерации и оказания им медицинской помощи в медицинских организациях Российской Федерации (г. Москва, 14 ноября 2017 г.)³; *Соглашение* между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве в области здравоохранения и социального обеспечения (г. Москва, 9 марта 2010 г.)⁴; *Соглашение* между Правительством Российской Федерации и

Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области медицины и здравоохранения (г. Баку, 7 октября 1995 г.)⁵.

Конституция РФ определяет Российскую Федерацию в качестве социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), обязанностью которого является охрана здоровья граждан (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ).

Указанные положения конкретизируются в ст. 41 Конституции РФ, закрепляющей: право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь; бесплатный характер медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения; государственное финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения; принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения; поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию; юридическую ответственность за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Ключевую роль в федеральных законодательных актах играет Закон об охране здоровья, которым определены права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав; установлены полномочия и ответственность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья; регламентированы права и обязанности медицинских и иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья; закреплены права и обязанности медицинских и фармацевтических работников. Детальная регламентация отдельных отраслей здравоохранения осуществляется иными законодательными актами, среди которых: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах»⁶; Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов»⁷; Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»⁸; Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁹; Закон РФ от 22 декабря 1992 г. № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека»¹⁰ и другие.

Особенности применения законодательства в сфере охраны здоровья на отдельных территориях установлены специальными федеральными законами: на территориях опережающего социально-экономического развития — Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹¹; на территории международного медицинского кластера — Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²; на территории свободного порта Владивосток — Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»¹³; на территориях инновационных научно-технологических центров — Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴.

Отдельными Федеральными законами регулируются отношения, возникающие при тех или иных видах заболеваний¹⁵.

В порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ¹⁶, регулируется производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке, а также о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке.

Вопросы, отнесенные к правовому регулированию субъектов РФ, регламентированы региональным законодательством¹⁷. Ими же закрепляются полномочия региональных органов исполнительной власти в сфере здравоохранения.

Подзаконные нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, Министерства здравоохранения, исполнительных органов отраслевого управления субъектов РФ направлены на дальнейшую правовую регламентацию отрасли здравоохранения. И, если указы Президента РФ¹⁸ и постановления Правительства РФ¹⁹ затрагивают общие вопросы охраны здоровья граждан, то нормативные правовые акты Министерства здравоохранения и отраслевых исполнительных органов субъектов Федерации посвящены регламентации самого широкого перечня конкретных вопросов здравоохранения.

Узкий объем полномочий органов местного самоуправления предопределяет небольшое количество муниципальных правовых актов в сфере охраны здоровья граждан. Как правило, данные нормативные акты закрепляют положения об отраслевых муниципальных органах²⁰.

Таким образом, законодательство в сфере охраны здоровья граждан неоднородно, оно включает в себя нормативные правовые акты трех уровней — федерального, регионального и муниципального. Одной из современных тенденций его развития является увеличение количества подзаконных нормативных правовых актов, носящих программно-целевой межведомственный характер.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2018. № 32, ч. II, ст. 5116.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1318.

³ Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ БМД. 2015. № 5. С. 32.

⁵ БМД. 1996. № 2. С. 60.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26, ч. I, ст. 3849; 2018. № 32, ч. II, ст. 5116.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4176; 2018. № 11, ст. 1591.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49, ст. 6422; 2018. № 31, ст. 4857.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16, ст. 1815; 2018. № 24, ст. 3407.

¹⁰ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 2 ст. 62; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22, ст. 3097.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. I, ст. 26; 2018. № 32, ч. II, ст. 5133.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3951; 2018. № 1, ч. I, ст. 39.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4338; 2018. № 28, ст. 4145.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31, ч. I, ст. 4765; 2018. № 24, ст. 3398.

¹⁵ См., например: Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 26, ст. 2581; 2018. № 32, ч. I, ст. 5107; Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 14, ст.1212; 2016. № 22, ст. 3097; Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30, ст. 4548.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 31, ст. 4854.

¹⁷ См., например: Закон Самарской области от 3 октября 2014 года № 82-ГД «Об отдельных вопросах в сфере охраны здоровья граждан в Самарской области» // Волжская коммуна. 2014. 7 окт.; Закон Краснодарского края от 30 июня 1997 г. № 90-КЗ «Об охране здоровья населения Краснодарского края» // Кубанские новости. 1997. 21 окт.; Закон Сахалинской области от 13 июля 2017 г. № 67-ЗО «О полномочиях органов государственной власти Сахалинской области в сфере охраны здоровья граждан» // Губернские ведомости. 2017. 19 июля.

¹⁸ См., например: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2335.

¹⁹ См., например: Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2017 г. № 1492 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 51, ст. 7806; 2018. № 18, ст. 2639; Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 683 «Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37, ст. 4697; 2012. № 37, ст. 5002.

²⁰ См., например: Постановление администрации города Саратова от 13 сентября 2000 г. № 605 «О комитете здравоохранения» // ООО «Дистрибьюторский центр „Кодекс“. URL: <http://docs.cntd.ru/messages/contacts> (дата обращения: 07.09.2018).

И. П. Захаренко

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ» И «АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО»

На сегодняшний день актуальны теоретические аспекты оспаривания решений, действий (бездействия) органов государственной власти. На протяжении длительного времени в нашей стране господствовала командно-административная система, что привело не только к росту государственного аппарата, но и к формированию в сознании большинства граждан мнения о бесполезности противодействия чиновничьему произволу, в том числе посредством обращения в суд. С момента распада СССР и образования Российской Федерации начался новый этап в развитии законодательства о защите прав и законных интересов граждан, организаций от органов власти. Получив закрепленное на законодательном уровне право на оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, в настоящее время граждане активно его используют.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) ¹ еще больше актуализировало необходимость рассмотрения теоретических аспектов оспаривания решений, действий (бездействия) органов государственной власти. Несмотря на наличие единого процессуального документа, создающего все необходимые условия для рассмотрения административных дел, требуют уточнения положения о теоретическом понимании административной юстиции.

Следует отметить, что ученые в своих трудах оперируют понятиями «административный процесс», «административная юстиция» «административное судопроизводство» как тождественными. Так, по мнению Ю.Н. Старилова, административный

процесс представляет собой деятельность только судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений². При таком подходе административный процесс сводится только к административному судопроизводству, что не может быть признано верным. Как отмечает А.Ю. Соколов, в структуру административного процесса в зависимости от субъектов, реализующих управленческие функции (рассматривающих дело, принимающих решение), категории рассматриваемого дела (спора) и административной процедуры входят различные виды административных производств, выступающих частями административного процесса. В структуре административного процесса автор выделяет следующие составляющие (группы производств):

- административно-процедурный процесс (управленческий);
- административно-юрисдикционный процесс;
- административное судопроизводство³.

Таким образом, понятие «административный процесс» выступает категорией более широкой, нежели «административное судопроизводство».

Не существует единой точки зрения относительно соотношения таких понятий, как «административное судопроизводство» и административная юстиция». Так, например, Д. М. Чечот предлагает понимать под административной юстицией соответствующий порядок подачи, рассмотрения и разрешения споров в суде⁴. При таком подходе ставится знак равенства между административной юстицией и административным судопроизводством. Как верно отметил А. П. Шергин, понятия «административное судопроизводство» и «административная юстиция» не могут заменять друг друга или быть тождественными, «институт административной юстиции более сложное правовое образование, включающее материально-правовые, компетенционные и процессуальные нормы»⁵.

Справедлива точка зрения А.Н. Приженниковой, согласно которой административная юстиция является механизмом защиты прав граждан от злоупотреблений и нарушений со стороны органов государственной власти в административном порядке. Защита прав осуществляется квазисудебными, судебными и внесудебными административно-юрисдикционными органами⁶.

Соответственно, понятие «административное судопроизводство» уже, чем «административная юстиция». Это проявляется в том, что вышеуказанный механизм защиты при административном судопроизводстве осуществляется только судом. Данное конституционное положение отражено и в КАС РФ.

Таким образом, вопрос соотношения понятий «административный процесс», «административная юстиция» и «административное судопроизводство» должен решаться следующим образом: административный процесс выступает более широким понятием, чем «административная юстиция» и «административное судопроизводство»; а понятия «административная юстиция» и «административное судопроизводство» соотносятся между собой как целое и часть.

Как уже было отмечено, защита прав граждан в административном порядке может осуществляться судебными и внесудебными органами. При этом защита прав в административном судебном порядке реализуется в соответствии с нормами КАС РФ, а в административном внесудебном порядке — по нормам Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27 ноября 2017 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан») ⁷.

Следует отметить, что по мере своего развития в законодательстве получают закрепление новые термины. Так, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона „О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации“»⁸ были внесены изменения в часть 4 статьи 1 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», в соответствии с которым установленный порядок рассмотрения обращений граждан стал распространяться на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, «осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами». Употребив в Законе термин «публично значимые функции», законодатель легального определения данному понятию не дал.

Судебная практика также не выработала понятия «публично значимые функции». Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П/2012⁹ указал, «что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти». Анализ практики Конституционного Суда РФ показал, что в его решениях констатируется публично-правовой статус таких субъектов, как адвокаты, нотариусы, коммерческие банки, принявшие на себя обязательства по осуществлению государственной финансовой поддержки, аудиторские организации, действующие по полномочию государства, аттестационные комиссии, избирательные комиссии, государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения.

Представляется, что для устранения сложностей в правоприменительной деятельности и обеспечения прозрачности работы государственного сектора¹⁰, необходимо в Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» внести дополнения, закрепив с учетом практики Конституционного Суда РФ перечень организаций, осуществляющих публично значимые функции, оставив его открытым. Однако указания лишь на то, какие организации относятся к осуществляющим публично значимые функции, является недостаточным. В целях единообразного понимания на законодательном уровне необходимо нормативное закрепление понятия «публично значимые» функции. В контексте имеющейся судебной практики по данному вопросу и мнений ученых¹¹ представляется возможным сформулировать следующее определение понятия «публично значимые функции»: это направления деятельности публичных образований (государства, муниципальных образований), а также предприятий и организаций, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от деятельности создавшего их публичного образования, по удовлетворению публичного, т. е. общественного, интереса, признанного и охраняемого государством. Законодательное закрепление перечня организаций, осуществляющих публично-значимые функции, а также предложенного понятия «публично значимые функции» позволит повысить эффективность работы судебных органов.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 30, ст. 4548.

² См.: *Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник для вузов. М., 2009. С. 694.

³ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 195.

⁴ См.: *Чечот Д. М.* Курс административной юстиции. М., 2006. С. 301.

⁵ *Шергин А. П.* О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 756.

⁶ См.: *Приженникова А. Н.* Административная юстиция в современном мире: актуальные вопросы // Административное право и практика администрирования. 2013. № 11. С. 123–130.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2017. № 49, ст. 7327.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19, ст. 2307.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31, ст. 4470.

¹⁰ См.: *Холодная Е. В.* Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти // Вестник СГУА. 2015. № 1 (102). С. 75.

¹¹ См., например: *Соболева Ю. В.* Определение понятия «негосударственные организации» при развитии тенденции наделения их публичными полномочиями // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 30–33.

А. А. Захаров

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

МЕТОДЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Коррупция как социальное явление — это разложение управленческого аппарата, основанное на использовании чиновниками своего служебного положения в корыстных целях¹.

Противодействию коррупции посвящено множество научных публикаций, в большинстве из которых авторы пытаются ответить на вопрос: «Как сделать так, чтобы чиновники не брали взятку?» Для решения данного вопроса и существуют, и предлагаются различные юридические «препятствия», такие как ужесточение наказания, введение тотального контроля банковских счетов и аккаунтов интернет-сайтов и др. При этом не учитывается факт того, что коррупция обладает высокой «живучестью» и приспособляемостью (например, в Китае ее не может победить даже такое наказание, как смертная казнь). В итоге предлагаемые меры не столько противодействуют коррупции, сколько способствуют повышению размера предполагаемой взятки и степени ухищрения коррупционных схем. Кроме того, данные меры создают повод для увольнения (отставки) работников (служащих), не связанных с коррупцией, которые в силу каких-либо обстоятельств не смогли соблюсти всех требований отчетности. Полагаем, что необходимо задаваться вопросом другого уровня: «Как сделать так, чтобы взятки ничего не решали?»

Для противодействия коррупции необходимо определить поддерживающие ее факторы. К ним относятся:

— заинтересованность в коррупции начальства и подчиненных (причем подчиненные делят взятки как с начальством, так и между собой)²;

— возможность чиновника выбирать между различными вариантами своего поведения по своему усмотрению³;

- личный контакт чиновника и гражданина;
- обоюдная выгода (чиновника и гражданина);
- борьба с коррупцией «для галочки» и, как следствие, использование законодательства противодействующего коррупции для чистки кадров;
- несовершенство законодательства.

Вряд ли можно согласиться с тем, что одна из причин коррупции — это «правовая неграмотность государственных служащих»⁴. Связывать использование чиновниками служебного положения в корыстных целях с их незнанием законодательства некорректно. Другой причиной коррупции считают «исторически сложившуюся систему», сторонники которой отмечают, что чиновники привыкли «кормиться» за счет населения. Считаем, что причиной является не столько привычка чиновников «кормиться» за счет населения, сколько устоявшийся в обществе (как и у самих чиновников) стереотип о том, что можно попробовать обо всем «договориться». Оказывает влияние и менталитет россиян: столкнувшись с фактами коррупции, граждане редко обращаются в правоохранительные органы.

Отдельная причина — низкие заработные платы муниципальных служащих. Считаем, что низкая заработная плата может быть причиной коррупции лишь до определенного уровня, необходимого для содержания семьи. Превысив данный уровень, зависимость пропадает. Долотов Р. О, говоря про служащих высшего звена, отмечает: «Эксперты не обнаруживают прямой статистической связи между относительным уровнем затрат на содержание госслужащих и уровнем коррупции»⁵.

Значительная часть коррупции приходится на органы муниципальной власти, служащие которых за качественное исполнение государственных и муниципальных услуг получают «вознаграждение». Распространены ситуации использования недобросовестными сотрудниками контрольно-надзорных органов власти взятков при разрешительной и лицензирующей деятельности, осуществление контроля (пожарных, санэпидстанций и т. п.). Более всего от этого страдает малый бизнес⁶. Данное явление может крайне негативно отразиться на России, учитывая тот факт, что малый и средний бизнес обеспечивает основную занятость населения и не менее половины ВВП страны⁷.

Для решения вышеприведенных причин необходимо:

- проработать вопрос стимулов, повышающих значимость работы (службы) для самих работников (служащих). Значимость службы должна увеличиваться в соответствии со сроком работы (выслуги) и занимаемой должности;
- провести оптимизацию муниципальной службы (пересмотр штата, выполняемые функции и т.д.);
- оптимизировать необходимость личных контактов между чиновником и конкретным гражданином;
- стремиться к открытости информации о работе муниципальных служб;
- пересмотреть законодательство противодействия коррупции.

Для реализации на практике данного перечня мероприятий предлагаем в целях повышения значимости службы производить уменьшение подоходного налога служащего по мере длительности службы: после 5 лет службы — 10%, после 8–8%, после 12 лет — 5%). Сохранять достигнутый процент после окончания службы в случае добровольного увольнения и возвращать взимание установленных 13%, в случае

увольнения по статье либо судимости за преступление, которое относится к коррупции (взятка, нецелевое расходование бюджетных средств и т.д.). Справедливо предложение Н.А. Пименова о гарантии получения жилья⁸. Уместен пример предоставления ипотеки для покупки жилья в вооруженных силах РФ. Необходимо продумать меры, исключающие трудоустройство на муниципальную службу «по благу» и (или) «по знакомству», что само по себе уже причисляют к коррупции.

Д.К. Нечевин и М.М. Поляков в совместной монографии указывают на использование современных информационных технологий в целях противодействия коррупции. В частности, отмечаются хорошие результаты, достигнутые в Южной Корее после внедрения программы «OPEN». Рассказывая о данной программе, авторы пишут: «Любой гражданин, обратившийся через Интернет в столичную администрацию, мог знать, какой госслужащий рассматривает его дело, на какой стадии работы находятся его документы, что было сделано или не сделано, кому можно пожаловаться. Причем все это можно сделать, не выходя из дома и не общаясь с чиновником непосредственно»⁹.

Программа «OPEN» оказалась эффективной: она задействовала одновременно несколько названных критериев: открытость информации о выполняемой работе муниципальных служб, оптимизацию личных контактов между чиновником и гражданином и возможность провести более глубокую оптимизацию. При поддержке правительства подобная программа может быть создана в России уже сегодня: в этом году интернет доступен 81% населения (среди россиян от 18 до 24 лет — 97%)¹⁰. Для сравнения, в 2015 году данный показатель составлял 70,4%, а в 2011–44%¹¹. Граждане, не имеющие доступ к всемирной паутине, смогут использовать данную программу как на базе многофункциональных центров, так и прибегая к помощи родственников. К созданию данной программы стоит привлечь такие крупные компании, как Яндекс, Mail.Ru Group, имеющие огромный опыт и высокопрофессиональных специалистов, что позволит создать программу в кратчайшие сроки, сделав при этом ее простой, удобной и интуитивно понятной.

Необходимо пересмотреть законодательство антикоррупционной направленности. Г.В. Алексеев и Г.Н. Морозова предлагают дать единообразное определение понятия «коррупция», что исключит необходимость толкования данного термина на региональном уровне¹². Касаемо определения, фигурирующего в законодательстве, С.А. Швердяев пишет: «В профильном российском Федеральном законе о противодействии коррупции 2008 г. легальное определение вроде бы имеет место, однако дано оно в таком своеобразном стиле, который свидетельствует скорее о том, что этого планировали избежать»¹³. Убедительно высказывание Г.Ф. Салахутдиновой: «До тех (пор) пока у рядового взяточника есть иллюзия о том, что он непременно сможет воспользоваться краденым, явление коррупции не прекратит свое существование в РФ»¹⁴.

Таким образом, комплекс вышеприведенных мер должен значительно снизить уровень коррупции в органах муниципальной власти, а выявленная связь причин коррупции и методов борьбы с ней позволит более осмысленно противодействовать коррупции.

¹ Борзенков Г.Н. Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1993. № 1. С. 30.

² См.: Пименов Н.А. Проблемы коррупции в России // Финансы: теория и практика. 2011. № 4. С. 22.

³ См.: Пименов Н.А. Указ. соч. С. 23.

⁴ Долотов Р.О. Причины коррупции государственных служащих в свете социальных причин преступности: теории напряжения и теории субкультур // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. №4 (16). С. 47.

⁵ Долотов Р.О. Там же. С. 47.

⁶ См.: Лебедева Ю.Н., Косач К.Н. Противодействие коррупции в государственных и муниципальных органах исполнительной власти Российской Федерации // Молодой ученый. 2018. № 15. С. 58.

⁷ См.: Варагина А.Е. Исследование роли малого и среднего бизнеса в России // Молодой ученый. 2018. № 24. С. 122.

⁸ Пименов Н.А. Указ. соч. С. 25.

⁹ Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты / под ред. И.М. Мацкевича. М., 2017. С. 64.

¹⁰ См.: Количество пользователей интернета в России // URL: [http://www.bizhit.ru/index /users_count/0-151](http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151) (дата обращения: 02.09.2018).

¹¹ См.: Проникновение интернета в России: Итоги 2015 года // URL: <https://www.shopolog.ru/news/proniknovenie-interneta-v-rossii-itogi-2015-goda> (дата обращения: 02.09.2018).

¹² Алексеев Г.В., Морозов Г.Н. К вопросу об уточнении понятия «Коррупция» в российском законодательстве // Власть. 2011. № 5. С. 136.

¹³ Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы / отв. ред. Авакьян С. А. М., 2016. С. 78.

¹⁴ Салахутдинова Г.В., Пирогова С. В. Коррупция в Российской Федерации // Инновационная наука. 2017. № 2-1. С. 224.

Д. В. Зелепукин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ АДМИНИСТРАТИВНО- ДЕЛИКТНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹ (далее — КоАП РФ) закрепляет в качестве субъектов административной ответственности наряду с физическими лицами юридических лиц (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ). Рост числа частных и акционерных организаций, обладающих значительными имущественными активами, обусловил возможность применения к таким субъектам административных штрафов в крупных размерах, в том числе исчисляемых исходя из годового оборота юридического лица.

Современное административно-деликтное законодательство, основанное на принципе индивидуальности применения административного наказания использует термин «юридическое лицо», при этом не раскрывает его значения.

Под общим субъектом — юридическим лицом — в науке административного права принято понимать «российские и иностранные организации, зарегистрированные в установленном порядке в качестве юридического лица»².

В гражданском праве под юридическим лицом понимается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские

обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, зарегистрированная в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм³. К юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют вещные права, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения. К юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют корпоративные права, относятся корпоративные организации: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), нотариальные палаты, товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в РФ, а также общины коренных малочисленных народов РФ государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании.

Не все организации подпадают под определение юридического лица. Так, нельзя отнести к категории юридических лиц структурные подразделения юридического лица, включая филиалы и представительства, представляющие собой производное от юридического лица. Последнее наделяет их имуществом, утверждает положения, закрепляющие полномочия для выполнения их функций и задач. Ответственность по обязательствам структурных подразделений несет само юридическое лицо, а они в свою очередь отвечают по обязательствам юридического лица. Однако и представительства и филиалы являются обособленными подразделениями юридического лица, расположенными вне места его нахождения.

В соответствии с действующим законодательством⁴ могут существовать вне рамок юридического лица и общественные объединения. Так, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» создаваемые гражданами *общественные объединения* могут функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Оба примера показывают неравнозначность терминов «юридическое лицо» и «организация».

Признаки юридического лица даются законодателем при определении его отдельных организационно-правовых форм, различающихся совокупностью отдельных признаков, включающих способ закрепления и использования имущества, правовое положение и цели предпринимательской деятельности.

В зависимости от целей предпринимательской деятельности юридические лица подразделяются на организации, преследующие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли (коммерческие организации), и организации, не имеющие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

С развитием товарно-денежных отношений понятие юридического лица стало широко использоваться в публичном законодательстве: налоговом, банковском, бюджетном, природоохранном, административно-деликтном.

Вместе с тем отсутствие четкого определения критериев юридического лица в КоАП РФ порождает существенные проблемы по привлечению к административной ответственности.

Провозглашенный частью 1 статьи 1.4 КоАП РФ принцип равенства перед законом предполагает привлечение юридических лиц к административной ответственности

независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Однако не все юридические лица находятся в равном финансовом положении, что напрямую зависит от статуса юридического лица как коммерческой или некоммерческой организации. Так, у некоммерческих юридических лиц, как правило, отсутствуют средства для фактической оплаты сумм административного штрафа либо в их бюджете не предусмотрена такая статья расходов (что характерно для государственных и муниципальных учреждений). А поскольку большинство административных наказаний, применяемых к юридическому лицу, носят имущественный характер, то не за любое административное правонарушение можно привлечь к административной ответственности некоммерческую организацию, которая не может нести ответственность своим имуществом.

Кроме того, в отдельных статьях Особенной части КоАП РФ субъектами состава правонарушения могут быть не любые юридические лица, а только обладающие специальным статусом — избирательные объединения, рекламодатели, рекламопроизводители, рекламораспространители, биржи, банки и др.

На практике органы административной юрисдикции пытаются найти своеобразный выход из сложившейся ситуации, расценивая организационно-правовую форму некоммерческих организаций в качестве смягчающего обстоятельства при назначении административного наказания, однако подобный подход не может быть признан приемлемым. Хотя такие действия не противоречат законодательству, так как перечень смягчающих обстоятельств является открытым (ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ), и судья, орган, должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, могут любое обстоятельство признать смягчающим административную ответственность, они напрямую зависят от усмотрения субъекта административной юрисдикции.

К административной ответственности привлекаются все юридические лица, включая государственные и муниципальные органы власти и учреждения.

Рассмотрение органов государственной и муниципальной власти в качестве субъектов административной ответственности дискредитирует в глазах общественности государство и муниципальную власть, которые и представляют данные органы.

Кроме того, привлечение их к административной ответственности не имеет и практической значимости, так как при назначении органам государственной и муниципальной власти имущественных административных наказаний материальный ущерб наносится государственному бюджету. Допуская возможность привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных органов власти, законодатель по сути позволяет наказание государством в лице органов административной юрисдикции самого себя. В этом случае суммы штрафа, взысканные со счетов государственных или муниципальных органов, вернутся в государственный же бюджет.

Не менее упреочной выглядит и возможность привлекать к административной ответственности государственные и муниципальные учреждения, чье имущество находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит учреждению на праве оперативного управления. Они (государственные и муниципальные учреждения) имеют на это имущество не право собственности, а вторичное вещное право и учреждаются властным волеизъявлением, изданием акта управления и таким же способом наделяются имуществом, необходимым для занятия деятельностью. Финансирование государственных, муниципальных учреждений осуществляется из соответствующих бюджетов.

Таким образом, в дополнение к предложению Ю.С. Адушкина, полагающего, что «органы публичной власти <...> должны быть в принципе изъяты из режима административной ответственности...»⁵, следует добавить в это исключение, наряду с органами государственной и муниципальной власти, также государственные и муниципальные учреждения.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; 2018. № 18, ст. 2573.

² Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов, 2014. С. 28.

³ ч. 1, 2 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2018. № 32, ч. II, ст. 5132.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2017. № 52, ч. I, ст. 7927.

⁵ Адушкин Ю.С. Субъекты административной ответственности: новеллы и проблемы реформированного КоАП // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: сб. науч. тр. Н. Новгород, 2002. С. 89.

А. Г. Николаева

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ОСОБЕННОСТИ ВЗЫСКАНИЯ СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА

В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 28.02.2018) «О государственной регистрации недвижимости»¹ объекты недвижимости подлежат государственному кадастровому учету, заключающемуся во внесении в Единый государственный реестр недвижимости определенных данных, подтверждающих существование таких объектов с характеристиками, которые в свою очередь позволяют рассматривать их в качестве индивидуально-определенных вещей или указывают на прекращение их существования. Согласно пункту 5 статьи 8 вышеупомянутого Федерального закона в кадастр недвижимости вносятся такие дополнительные сведения об объекте недвижимости, как сведения о его кадастровой стоимости.

На основании статьи 3 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной кадастровой оценке»², кадастровая стоимость — это стоимость объекта недвижимости, которая определяется в результате проведения государственной кадастровой оценки в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке и действующим законодательством. Кадастровая стоимость определяется для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных законом.

Ввиду особенностей определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, на практике возникают разногласия о ее величине. Так, в период с 1 января 2016 года по 31 декабря 2016 года в судах было инициировано 13477 спора об установленном

размере кадастровой стоимости, за период с 1 января 2017 года по 31 декабря 2017 года рассмотрено 15817 дел, а с 1 февраля 2018 года по 28 февраля 2018 года уже зарегистрировано 2606 споров об оспаривании кадастровой стоимости.³

Однако, несмотря на увеличивающееся количество рассматриваемых в суде дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, нередко возникает вопрос о распределении судебных расходов

На данный момент судебные расходы по данной категории дел распределяются по общим правилам статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁴ (далее — КАС РФ).

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости»⁵ указывается следующее: «При удовлетворении требований об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости судебные расходы взыскиваются с органа, утвердившего результаты определения кадастровой стоимости.

Вместе с тем в случаях, когда удовлетворение таких требований сводится к реализации в судебном порядке права административного истца на установление кадастровой стоимости в размере рыночной, которое не оспаривается привлеченным к участию в деле административным ответчиком ни по основаниям возникновения, ни по содержанию (в том числе размеру рыночной стоимости), судебные расходы относятся на заявителя, административного истца, поскольку решение суда по соответствующему делу не может расцениваться как принятое против административного ответчика, не имеющего противоположных с административным истцом юридических интересов.

В случае удовлетворения требований об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте оценки, в том числе в связи с исправлением кадастровой ошибки в сведениях, судебные расходы взыскиваются с органа, утвердившего результаты государственной кадастровой оценки.

Если кадастровая стоимость была пересмотрена в связи с технической ошибкой в сведениях об объекте оценки, судебные расходы относятся на орган, допустивший такую ошибку».

Постановление Пленума Верховного Суда РФ соотносит взыскание судебных расходов с позицией, занимаемой административным ответчиком. Так, если ответчик возражает против предъявленного иска, то при удовлетворении исковых требований на него будут возложены судебные расходы. А в случае, если он не представляет никаких возражений, ходатайств относительно иска, то судебные расходы несет административный истец.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации отмечается, что граждане, участвующие в процедуре пересмотра кадастровой стоимости, на практике сталкиваются со многим трудностями, заключающимися не только в тщательной подготовке необходимой документации, но и в длительных процедурах пересмотра кадастровой стоимости с неизвестными для них последствиями, а также в весьма существенных расходах на оплату оценочных и экспертных работ. В связи с этим многие отказываются от защиты своих прав. Также органы публичной власти имеют перед гражданами такие неоспоримые преимущества, как собственный опыт организации кадастровой оценки, участия в анализе ее результатов, разрешении споров, а также располагают для этого необходимыми средствами, особенно если при бюджетном

проектировании они будут заранее предназначены для оплаты оценочно-экспертных работ и представительских юридических услуг. Возложение на административных истцов бремени несения судебных расходов, связанных с установлением кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере, равном его рыночной стоимости, если в результате массовой кадастровой оценки она была определена ошибочно, не только сужает реальную доступность правосудия, но и способно финансово обесценить значение соответствующего судебного решения с точки зрения соотношения бремени судебных расходов с ожидаемыми налоговыми выгодами в связи с возможным изменением налоговой базы по соответствующему налогу на недвижимое имущество⁶.

В настоящее время в Государственной Думе обсуждается законопроект о введении в КАС РФ статьи 248.1, которая позволила бы распределять судебные расходы с учетом специфики данной категории дел.

В указанной статье приводятся два случая взыскания судебных расходов с административного ответчика при удовлетворении исковых требований: недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе исправление ошибки в указанных сведениях; допущенная ошибка при определении кадастровой стоимости, повлекшая нарушение прав административного истца, когда ранее определенная в порядке массовой оценки кадастровая стоимость объекта недвижимости явно превышает его кадастровую стоимость, установленную судом в размере его рыночной стоимости⁷. Однако вышеуказанный законопроект не определяет критерии явного превышения ранее установленной кадастровой стоимости над кадастровой стоимостью, установленной судом. Следовательно, вопрос о взыскании судебных расходов с административного ответчика остается на усмотрение суда.

На основании вышеизложенного, предлагаю изложить статью 248.1 КАС РФ в следующей редакции: «При удовлетворении исковых требований об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости судебные расходы взыскиваются с административного ответчика в полном объеме во всех случаях, предусмотренных действующим законодательством РФ».

Оспаривание результатов кадастровой стоимости требует не только достаточного количества времени, но и денежных затрат, что затрудняет защиту прав и интересов граждан. Также при возложении судебных расходов на административного ответчика государственные органы будут заинтересованы в более точном определении кадастровой стоимости для избежания судебных споров в дальнейшем.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4344.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4170.

³ См.: Обобщенные сведения о рассмотрении споров о результатах определения кадастровой стоимости в судах. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/iNeformatsiya-o-sudebNeykh-sporakh-v-otNoshNeii-rezultatov-opredeleNeiya-kadastrovoy-stoimosti-obektov/> (дата обращения: 12.04.18).

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // Российская газета. 2015. 11 марта.

⁵ Российская газета. 2015. 10 июля.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2017 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н.Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 30, ст. 4726.

⁷ Законопроект № 367470-7 // URL: <http://sozd.parliameNet.gov.ru/bill/367470-7> (дата обращения: 28.06.2018).

В. П. Орлов

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОГО ПРОЦЕССА И ЕГО ВИДАХ

В теории административного права административная юрисдикция характеризуется как административно-процессуальная деятельность, подлежащая реализации во внесудебном или судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер¹. Иными словами, административная юрисдикция включает в себя полномочия различных судебных и несудебных органов по оценке юридических фактов, которые вытекают из определенных административных правоотношений, связанных с разрешением административно-правовых споров, и применению санкций, предусмотренных нормами административного права.

В науке существует точка зрения, что административно-процедурный процесс (управленческий) представляет собой порядок осуществления органами и должностными лицами исполнительной власти различных управленческих действий; а административно-юрисдикционный процесс — порядок применения органами и должностными лицами исполнительной власти и судебными органами различных мер административного принуждения².

Административно-юрисдикционный процесс, в отличие от процесса административно-процедурного, направлен на разрешение спорной ситуации либо же на применение определенных санкций, которые теснейшим образом связаны либо с негативными последствиями для одной из сторон спора, либо с применением в отношении субъекта мер административной ответственности. Административно-юрисдикционный процесс — это динамическое понятие, означающее сложную деятельность соответствующих органов публичной власти, посредством которой реализуются их многочисленные функции. Различие задач и содержания деятельности государственных органов предопределяет разнообразие процессуальных форм реализации данной деятельности, ее стадий и этапов.

Основой формирования целостной системы административно-юрисдикционного процесса является функциональный признак. Данный признак характеризует назначение административно-юрисдикционного процесса, определяет ее основные цели, задачи и функции.

Благодаря данному признаку система административной юрисдикции подразделяется на федеральную и региональную подсистемы.

Так, федеральная подсистема административной юрисдикции рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных федеральным законодательством. В свою очередь региональная подсистема административной юрисдикции рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

К основным видам административно-юрисдикционного процесса относятся следующие виды производств:

контрольно-надзорное производство, под которым понимается деятельность полномочных органов исполнительной власти по осуществлению государственного

контроля, надзора, контрольно-надзорной деятельности. Это выражается в системе действий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также в систематическом наблюдении за исполнением обязательных требований, анализе и прогнозировании состояния их исполнения. Законодательство РФ предоставляет функции соответствующим органам государственной власти, их должностным лицам по осуществлению контроля и надзора за соблюдением нормативных актов организациями с целью профилактики, пресечения нарушений, и применения мер ответственности³.

Значение термина «государственный контроль (надзор)» и его существенные характеристики нашли свое отражение в статье 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁴. В данном нормативном акте производство определяется как «проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами»;

служебно-дисциплинарное производство, которое рассматривается как вид производства, выражающегося в деятельности по применению руководителями, наделенными полномочиями приема на должность государственной службы, к лицам, совершившим дисциплинарный проступок, дисциплинарных взысканий. Оно всегда инициируется и осуществляется лицом, который является вышестоящим по отношению к служащему, в отношении которого ведется само производство⁵. Вопросы, касающиеся служебно-дисциплинарного производства, регламентируются различными нормативными актами, такими как, например, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29 июля 2017 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»⁶, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷ и др. В зависимости от вида деятельности и применяется соответствующий законодательный акт;

производство по делам об административных правонарушениях, которое понимается как деятельность органов (должностных лиц) административной юрисдикции, состоящая в рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях. Данное производство раскрывается в Кодексе РФ об административных правонарушениях⁸, а именно в главе 28. Основанием возбуждения дела является совершение лицом деяния, содержащего признаки административного правонарушения;

исполнительное производство, состоящее в деятельности судебных приставов-исполнителей по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц⁹. К нормативным правовым актам, определяющим условия и порядок принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, относятся: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «Об исполнительном производстве»¹⁰, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О судебных приставах»¹¹, а также иные федеральные законы, регулирующие условия и порядок принудительного исполнения судебных актов и актов других органов.

Таким образом, административно-юрисдикционный процесс — это порядок разрешения административно-деликтных споров, применения различного рода мер административного принуждения, включая меры административной ответственности.

¹ См.: Даниленко А. С. Понятие административно-юрисдикционного процесса. М., 2015. С. 53–73.

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 192.

³ См.: Соболева Ю. В. Вопросы эффективности государственного контроля в отношении некоммерческих негосударственных организаций // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: матер. III Всеросс. научно-практ. конф. (г. Н. Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2017. С. 300–306.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2018. № 18, ст. 2564.

⁵ См.: Мадьгов Е. А. Административный процесс. М., 2016. С. 44.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4787.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4824.

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2018. № 18, ст. 2573.

⁹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 194.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3590; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4160.

М. С. Пирогов

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ДЕПОРТАЦИЯ» И «РЕАДМИССИЯ»

События, происходящие в сопредельных государствах, не могут не оказывать влияния на миграционную политику Российской Федерации. Значительное усиление внешней миграции, рост миграционных потоков вынуждают правительство страны принимать превентивные меры, направленные на недопущение роста негативных последствий происходящих изменений, обострения криминогенной обстановки в ряде приграничных регионов. В последние годы фиксировалось увеличение числа административных правонарушений, в том числе совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Сформировавшиеся ранее негативные тенденции, связанные с ростом криминогенной обстановки в ряде регионов страны, способствуют актуализации противодействия незаконной миграции.

Подавляющее большинство иностранных граждан и лиц без гражданства не нарушают действующего законодательства Российской Федерации при въезде в страну, въезжая на абсолютно законных основаниях, но зачастую утрачивают основания для пребывания в период нахождения в России, в результате чего становятся незаконными мигрантами.

Наряду с проведением профилактических мероприятий по легализации нелегальной иностранной рабочей силы и борьбе с незаконной миграцией, государству необходим мощный инструмент административного воздействия. Такими инструментами являются депортация и реадмиссия.

С точки зрения международного права, депортация, как правило, означает принудительную (под конвоем) высылку лица в иное государство. В российском праве, согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹, депортация представляет собой «принудительную высылку» иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации» (ст. 2).

Так, депортация может применяться, если иностранному гражданину отказано в удовлетворении ходатайства о признании его беженцем, сокращен срок его пребывания на российской территории либо истек срок пребывания его на территории РФ. Если иностранный гражданин или лицо без гражданства отбыл уголовное наказание в уголовно-исполнительном учреждении или принято решение о нежелательности его пребывания на территории Российской Федерации в связи с наличием угрозы безопасности общества либо здоровью населения, также может быть вынесено решение о депортации данного лица.

Если у иностранца просрочен разрешенный срок проживания или временного пребывания, он должен покинуть РФ в течение 3 суток. Если у иностранного гражданина были аннулированы разрешение на временное пребывание или вид на жительство, то ему дается 15 дней, чтобы выехать с территории страны².

Процесс депортации происходит в несколько этапов:

- 1) федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции уведомляет орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел;
- 2) затем информирует о депортируемом консульство или дипломатическое представительство той страны, чьим гражданином является иностранное лицо;
- 3) лицо, подлежащее депортации, помещается в специальное учреждение, где ждет судебного решения на срок, не превышающий 48 часов;
- 4) после принятия положительного решения лицо в сопровождении конвоя в течение 3 дней доставляется в пункт пересечения государственной границы;
- 5) депортируемый высылается из страны.

В настоящее время Российская Федерация продолжает активно формировать законодательство в области реадмиссии иностранных граждан. Однако до сих пор не определены понятия, используемые в данной сфере. Отсутствие общего понятия «реадмиссия», не препятствует осуществлению правового регулирования данной сферы, поскольку в нормативных правовых актах используются определение таких понятий, как «реадмиссия», «депортация», «административное выдворение» и другие.

Наиболее актуален вопрос о законодательном толковании понятия «реадмиссия». Закрепление данного термина во внутригосударственном праве позволит точно определиться с предметом регулирования, кругом субъектов, что позволит исключить коллизии и пробелы при исполнении межгосударственных соглашений, а также с учетом норм внутригосударственного права при использовании понятия «реадмиссия»³.

На международном уровне также не существует общепринятого определения понятия «реадмиссия». Обычно предполагается, что термин «реадмиссия»

охватывает все случаи, когда решение о передаче человека принимается свободно, с учетом «прав и свобод человека» и с соблюдением норм права при применении реадмиссии.

Данный термин применяется к человеку (иностранному гражданину) при передаче запрашивающим государством и принятии запрашиваемым государством лиц, которые признаны нелегально въехавшими в запрашивающее государство, нелегально пребывающими или нелегально проживающими в стране, применяющей порядок реадмиссии.

Согласно Федеральному закону № 115-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴ передача иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации реадмиссии подлежит иностранный гражданин, въезд которого в Российскую Федерацию либо пребывание (проживание) которого в Российской Федерации признаны не соответствующими законодательству о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации — положения указанного закона определяют порядок деятельности внутригосударственных органов при применении реадмиссии в отношении человека, подлежащего реадмиссии (п. 1.3 ст. 32.2).

Следует обратить внимание на детальное регулирование данной области общественных отношений. Существует целый ряд нормативных правовых актов, принятых законодателем в данной области, определяющих порядок применения института реадмиссии.

Это нормативные акты:

- Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁵;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ;
- Федеральный закон № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁶;
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 (ред. от 17 июня 2016 г.) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»⁷.

В контексте положений международных соглашений представляется возможным определить понятие «реадмиссия» как передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениями настоящего Соглашения (п. «а» ст. 1 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о реадмиссии)⁸.

Термин «реадмиссия» не требует трактовки в широком смысле, так как под реадмиссию подпадает круг лиц, заранее определенных в межгосударственном соглашении.

В узком значении данного понятия следует понимать реадмиссию человека, нарушившего порядок пребывания на территории иностранного государства.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

² См.: Паукова Ю. В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 55–58.

³ См.: Голикова И. Некоторые проблемы реализации процедуры депортации иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации // Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации: матер. XIII межрег. научн. конф. студентов / отв. ред.: И. Г. Рагозина. 2016. С. 76–80.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31, ч. I, ст. 4772.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2, ч. I, ст. 130; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26, ч. II, ст. 4060.

⁸ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о «реадмиссии» (Заключено в г. Москве 8 июня 2007 г.) // БМД. 2009. № 4.

С. А. Ребрин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ

Значительная часть коррупционных преступлений совершается муниципальными служащими. Как отмечают исследователи, коррупция на муниципальном уровне зачастую воспринимается большинством населения как обычное явление, что оказывает разлагающее влияние на все стороны местного сообщества и государства в целом¹.

Термин «коррупция» в переводе с латинского *corrumpere* (портить, повреждать) — это использование властных полномочий должностного лица в собственных, личных интересах. Многие ученые считают, что зарождение коррупции послужил древний обычай делать подарки, чтобы расположить к себе должностное лицо. Соответственно, чем дороже и уникальнее подарок, тем больше вероятность, что просьба дарителя будет исполнена. Временем возникновения коррупции в России считается начало княжеского управления, когда на законодательном уровне устанавливались размеры натурального и денежного обеспечения чиновников. Образование централизованного государства позволило изменить систему управления на местах. Была введена система кормлений, которая способствовала росту взяточничества, а также различным злоупотреблениям со стороны должностных лиц в угоду собственным интересам.

Среди мер по противодействию коррупции, применяемых к муниципальным служащим, выделяют пять групп²: антикоррупционные ограничения; антикоррупционные запреты; антикоррупционные требования к служебному поведению; антикоррупционные обязанности; антикоррупционные процедуры.

Антикоррупционные ограничения, применяемые к муниципальным служащим, закреплены в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ (ст. 13)³. Они определяют, что недопустимо нахождение на должности муниципальной службы гражданина, если он признан недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; осужден к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы; отказался от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну; имеет заболевания, препятствующие поступлению на муниципальную службу или ее прохождению; находится в близком родстве или свойстве с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу; приобрел гражданство либо вид на жительство иностранного государства; представил подложные документы или заведомо ложные сведения при поступлении на службу; не предоставил необходимые требования или достиг возраста 65 лет. По своей сути ограничения являются «предстатусными элементами» наряду с квалификационными, возрастными и иными требованиями к кандидату на должность муниципальной службы, поскольку они определяют дееспособность человека. При наличии обозначенных в качестве ограничений юридических фактов человек утрачивает способность замещать такую должность.

Запреты для муниципальных служащих, несомненно, несут антикоррупционную направленность. Связано это с тем, что данная сфера весьма криминогенна, а запреты должны исключать возникновение «конфликта интересов». На сегодняшний день контроль за соблюдением чиновниками запретов и ограничений в вопросе коррупции носит только эпизодический и несистемный характер⁴.

К антикоррупционным запретам относятся: запрет на осуществление предпринимательской деятельности; на приобретение в установленных федеральным законом случаях ценных бумаг, по которым может быть получен доход; запрет быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы; на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц и др.

Антикоррупционные процедуры направлены на обеспечение мер, которые в свою очередь относятся к другим группам. Данные процедуры могут представлять собой механизмы реагирования на нарушения ограничений, запретов и требований к служебному поведению и обязанностей. Исходя из этого можно говорить о самостоятельности антикоррупционных процедур.

Следующая группа — *это обязанности служащих*, которые в свою очередь закреплены в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵, (хотя ранее некоторые из них в несколько ином виде фигурировали и в отдельных законах о государственной и муниципальной службе. Данный Закон закрепляет перечень антикоррупционных обязанностей).

Муниципальные служащие обязаны предоставлять сведения о своих доходах и обязательствах имущественного характера. В случае выявления факта склонения их непосредственно к совершению коррупционных правонарушений должны проинформировать об этом. Если возникает возможность появления конфликта интересов, то

должны принять соответствующие меры для его устранения. К таким мерам относится необходимость в самые кратчайшие сроки уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. В случае, если муниципальный служащий получил от непосредственного руководителя поручение, которое он считает неправомерным, то муниципальный служащий должен представить руководителю в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. При подтверждении руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что же касается существующей системы запретов, ограничений и требований к служебному поведению в целом, то общим недостатком, по мнению авторов, является отсутствие гибкости. А. А. Гришковец еще в 1998 году затрагивал вопрос о правоограничениях, предусмотренных в отношении государственных служащих⁶. С. Е. Чанов десятью годами позже подчеркнул, что данное предложение, по его мнению, нисколько не утратило своей актуальности⁷.

Дифференциация антикоррупционных мер в зависимости от конкретной должности, которую замещает служащий, объективно необходима. В силу этого следует дифференцировать антикоррупционные механизмы не в зависимости от групп и категорий должностей, а на анализе коррупциогенности (т.е. возможности коррупционного поведения) каждой должности⁸.

Минэкономразвития РФ предлагал рассмотреть Проект, который бы предусматривал возможность разделения государственных и муниципальных служащих на две группы — замещающих должности с низким уровнем коррупциогенности и с высоким. Однако этот проект не был реализован.

В Указе Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»⁹ заложена реализация идеи о дифференциации служащих. Однако данный Указ имеет существенный недостаток — частичный и неполный характер дифференциации.

Таким образом, оценка коррупциогенности должностей государственной и муниципальной службы должна носить многоуровневый характер. При определении коррупциогенности должности они могут и должны суммироваться, т.е. чем больше факторов, тем выше коррупциогенность. При этом не исключено предоставление некоторым факторам большего «удельного веса» в шкале коррупциогенности, чем другим.

¹ Маслакова Е. А. Коррупция в органах местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 25.

² См.: Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 18–25.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152.

⁴ См.: Кудашкин А. В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 57–61.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

⁶ См.: Гришкоев А. А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 30.

⁷ См.: Чаннов С. Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В. В. Володина. М., 2009. С. 102.

⁸ См.: Мельникова Е. Чиновников поделили на два. Должности госслужащих классифицировали по степени коррупционности // Капитал. 2007. № 86. С. 7.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21, ст. 2542.

Я. В. Тимофеев

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРОВЕДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

Проблема муниципальных выборов в современной России все чаще становится предметом открытых дискуссий и прений. Проведение муниципального избирательного процесса невозможно без должного правового обеспечения. Избирательное право реализуется и охраняется государством на всех уровнях. По сути, выборы являются квинтэссенцией государственного планирования. Отсюда следует, что феномен муниципальных выборов подкреплен внушительной нормативно-правовой базой, регулирующей выборный процесс в соответствии с важнейшими принципами демократичности и законности.

Современное Российское государство находится на стадии своего становления. Как и многие другие страны, Россия последовала примеру перенятия демократического опыта, что нашло свое отражение в российской правовой культуре. В частности, многие международные принципы проведения выборов легли в основу российского нормотворчества¹.

Российское законодательство однозначно регламентирует проведение муниципальных выборов. И хотя статус муниципалитета освобождает его от влияния государственной власти, правовая структура имеет сложную иерархию. В группу законов, курирующих вопросы муниципальной избирательной системы, входят федеральные, региональные законы и уставы муниципальных образований. Так же нельзя оставлять без внимания конституционные избирательные права граждан и международные принципы организации муниципальных выборов². Нормативные акты в совокупности составляют устоявшуюся правовую систему, сформированную по принципу подчиненности. В данном аспекте стоит отметить упомянутые акты.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ отмечено, что прямое

волеизъявление жителей муниципального образования возможно исключительно в случаях, подкрепленных юридическим актом. То есть результатом местного референдума стал нормативный акт, подписанный уполномоченным органом или лицом. Следовательно, местный референдум и местные выборы имеют первично юридическую природу. Данная практика, с одной стороны, позволяет участникам вступать в правоотношения, а с другой – порождает бюрократический элемент в органах муниципального образования, что создает трудности в реализации норм регулирования муниципальных выборов.

Согласно Конституции РФ единственным носителем суверенитета и власти в России является ее многонациональный народ. «Большинство» изъявляет свою волю непосредственно, или же через своих представителей. Понятие «политические выборы» имеет ключевое значение в концепции правовой реальности, что подразумевает особый, трансцендентный статус правоотношений, поскольку местные выборы — определяющий постулат прямой демократии. Муниципальные выборы способствуют увеличению гражданской активности, адаптируют жителей к социальной среде⁴.

Однако Конституция не уточняет нормативно-правового уклада местного избирательного процесса. Основные правовые положения отражены в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵. Закон подробно описывает порядок проведения выборов, включая стадии избирательного процесса.

Стадии муниципальных выборов можно считать тождественными выборам в государственные органы власти. На всех стадиях выборов осуществляется правовой контроль, где априори заложена идея правового государства. На практике, однако, автономность муниципалитета и локализованность избирательного события приводит к фальсификации выборов, что недопустимо в правовом государстве.

Как указывалось ранее, выборы — это краеугольный камень демократического государства. Любые незаконные манипуляции приводят к падению индекса демократичности. Этот посыл — одна из центральных проблем реализации норм регулирования муниципальных выборов. В данном аспекте заключается особенность подотчетного муниципального образования, но не централизованного. Для реализации конституционных избирательных прав человека на местах введена система наблюдения и контроля, в том числе общественного⁶. Узаконенная форма контроля уменьшает вероятность подлога в избирательном процессе.

Как указывалось ранее, Конституция детально не раскрывает сущность муниципальных выборов в Российской Федерации. Эти предписания находят свою конкретизацию в законодательстве. Стоит отметить, что защита прав и свобод человека, а также общие принципы организации местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, порядок регулирования избирательных прав граждан может изменяться, в зависимости от того, орган какого уровня принял закон — федеральный, муниципальный, орган субъекта Федерации.

В настоящее время политическая система находится на стадии развития, включая и институт избирательного права.

Так, Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 357-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона от 12 июня 2002 № 67-ФЗ „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“»⁷ предусмотрено право территориальной избирательной комиссии

вносить предложения по кандидатурам в члены избирательной комиссии муниципального образования. Уточнен порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований с учетом видовой принадлежности соответствующих муниципальных образований. Количество членов избирательной комиссии увеличено до половины от числа членов формируемой комиссии.

Эти изменения в целом направлены на укрепление принципов единства системы избирательных комиссий в Российской Федерации посредством повышения роли «государственных» избирательных комиссий в процессе формирования избирательных комиссий муниципальных образований. Вместе с тем названный Федеральный закон не решает некоторых проблем, существующих в правовом регулировании статуса указанных избирательных комиссий.

Необходимо обратить внимание на неопределенность в вопросе о том, является ли учреждение избирательной комиссии муниципального образования обязанностью соответствующего муниципального образования. В силу Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии муниципальных образований входят в систему избирательных комиссий. При этом, предписания этого Закона императивно предусматривают, что избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования; она – муниципальный орган и не входит в структуру органов местного самоуправления.

Таким образом, формируется проблема интерпретации правового механизма регулирования муниципальных выборов. Неясность формулировок и отсутствие единой концептуальной правовой системы деструктивно отражается на выборном процессе. Однако данный недостаток не несет в себе разрушительного начала. На повестке все же остро стоит вопрос фальсификации выборов, подрывающей принципы демократии. Данный процесс обусловлен современными реалиями, а не иллюзорными доминантами, скрытыми от глаз обывателя. Необходимо обеспечить многосторонний государственный и общественный контроль выборов граждан в муниципальном образовании, учитывая правовой аспект вопроса.

¹ См.: Семёнов А. В. Генезис исторических форм выборов и современная практика // Выборы: теория и практика. 2011. №3. С. 63–70.

² См.: Вержникова Н. М. Правовое регулирование процедуры назначения муниципальных выборов // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 23–26.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

⁴ См.: Трусов Н. А., Гореев Т. В. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие. Н. Новгород, 2015. С. 86–89.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

⁶ Официальный сайт «КПРФ» // URL: <http://www.cprfspb.ru/4228.html> (дата обращения: 25.06.2018).

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 52, ч. II, ст. 6433.

Т. А. Федотова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ОБЪЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Важнейшим направлением деятельности любого государства, в том числе и Российской Федерации, является управление государственной собственностью, осуществляемое посредством своих органов государственной власти. В этой связи в сфере управления государственной собственностью возникают определенные правоотношения, урегулированные нормами административного права. Административно-правовые отношения как очень большая часть (сегмент) общего правового поля являются объектом и весьма объемной, сложной, неоднородной областью административно-правового регулирования общественных отношений, которые делятся на административно-правовые институты¹.

На современном этапе развития науки административного права среди ученых-правоведов нет единого мнения относительно объекта управления государственной собственностью, а вследствие этого отсутствует и общая позиция относительно наименования соответствующего направления государственного управления. Между тем решение такой научной задачи, как установление единого подхода к пониманию предмета правового управления государственной собственностью и уяснения его содержания способствует разрешению проблемы совершенствования управления государственной собственностью и его административно-правового регулирования в целом.

Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Государственное управление в узком понимании — это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти. Для более полного и четкого понимания той или иной стороны такого социального явления, как государственное управление, следует отличать термин «государственное управление» от категории «административно-публичная деятельность».

Между тем именно установление общих и специальных признаков объекта управленческой деятельности государства является краеугольным камнем для четкого понимания, что же есть «государственное управление», его сути, механизма и методов, особенностей и потенциальных возможностей государственных органов, выступающих от имени Российской Федерации или субъектов РФ в осуществлении как регулятивных, так и охранительных функций.

Объектами такого административно-властного управления являются не действия тех или иных субъектов административных правоотношений как таковые, а конкретные материальные блага (вещи, имущество), находящиеся в собственности РФ и субъектов РФ, а также иные материальные и нематериальные блага, приравненные по правовому статусу к имуществу и по поводу которых у субъектов государственного регулирования возникают те или иные субъективные права и юридические обязанности.

В специальной литературе существует точка зрения, согласно которой объект управления и объект правоотношения — это разные, хотя и логически взаимосвязанные понятия. При этом отмечается, что объекты и субъекты управления государственной

собственностью в различных управленческих системах вступают между собой в управленческие отношения, урегулированные нормами административного права, и таким образом преобразуются в субъектов управленческих правоотношений. Некоторые авторы определяют государственное управление как нормотворческую и распорядительную деятельность органов исполнительной власти с целью властно организующего воздействия на соответствующие общественные отношения и процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах, а также внутриорганизационную деятельность аппарата всех государственных органов по обеспечению надлежащего выполнения возложенных на них задач, функций и полномочий².

Терминологическая неоднозначность понятий «управление объектами государственной собственности» и «управление государственной собственностью» как раз и заключается в вопросе объекта такого управления: является ли объектом управления государственное имущество (объекты государственной собственности) или же речь идет об упорядочении, организации общественных отношений в отношении такого имущества?³

Ю. М. Козлов отмечал, что когда говорят об управлении имуществом, фактически подразумевается управление поведением людей в отношении такого имущества⁴. Н. И. Глазунова, также рассматривая административное управление как разновидность социального управления, отмечает, что оно осуществляется через людей и распространяется на людей с целью урегулирования, организации, упорядочения отношений между людьми. В то же время к предмету государственно-административного управления ученый, наряду с коллективами людей, относит и имущественные объекты (например, дороги, транспорт)⁵.

Несмотря на многочисленные изыскания ученых-правоведов, следует признать, что государственное имущество как объекты государственной собственности РФ, субъектов РФ одновременно являются и объектом государственного управления собственностью. Тем не менее при рассмотрении управления государственной собственностью как управляющего властного воздействия государства на общественные отношения представляется необходимым признать, что объектом управления все же являются взаимоотношения между людьми и их коллективами, осуществляемые по поводу государственного имущества — объектов государственной собственности.

Российская Федерация и субъекты РФ участвуют в правоотношениях исключительно через своих представителей — соответствующих уполномоченных органов и должностных лиц, поэтому только эти представители в пределах их компетенции формируют и реализуют волеизъявление государства-собственника по владению, пользованию, распоряжению государственным имуществом.

Следует иметь в виду и то, как правильно отмечает Ю. К. Толстой, что специфическим признаком, присущим владению, пользованию, распоряжению именно как правомочиям собственника, является то, что собственник принадлежащие ему правомочия реализует по своему усмотрению, а власть над вещью других лиц (в том числе и обладающих правом хозяйственного ведения) зависит от власти собственника и ею обусловлена⁶. Тем более, что кроме правомочий собственника необходимы воля на реализацию правомочий не представителя собственника, а исключительно собственника и исключительно в интересах последнего.

Аналогичная ситуация складывается не только с государством — Российской Федерацией, но и с субъектами Российской Федерации. Ряд ученых-правоведов утверждают, что в процессе управления государственной собственностью субъекта

Федерации, формирования как собственника имущества возникают управленческие (административно-правовые) отношения между органами государственной власти, уполномоченными определять эту волю, и органами государственной власти, реализующими ее в гражданско-правовых отношениях⁷.

При этом под «управлением государственным имуществом субъекта Федерации» предлагается понимать организационно-распорядительную деятельность органов власти такого субъекта в рамках их компетенции по принятию решений, исполнению решений и контролю над их исполнением в сфере реализации полномочий собственника в отношении имущества⁸.

Соответственно, управление государственной собственностью — это процесс формирования волеизъявления государства-собственника по отношению к принадлежащему ему имуществу — объектам материального мира и приравненным к ним явлениям. Касаясь субъектов Российской Федерации, то ученые отмечали, что в процессе формирования и фиксации его воли как собственника имущества возникают управленческие (административно-правовые) отношения между органами государственной власти, уполномоченными определять эту волю, и органами государственной власти, реализующими ее в гражданско-правовых отношениях.

В. А. Мокшина под «управлением государственным имуществом» субъекта Федерации предлагала понимать «организационно-распорядительную деятельность органов власти такого субъекта в рамках их компетенции по принятию решений, исполнению решений и контролю над их исполнением в сфере реализации полномочий собственника в отношении имущества»⁹.

На основании изложенного выше представляется необходимым сделать выводы.

Для обозначения нормотворческой и организационно-распорядительной деятельности государства в лице уполномоченных органов исполнительной власти и других субъектов с целью властного организующего влияния на отношения владения, пользования и распоряжения имуществом, принадлежащего государству, целесообразно использовать термин «управление государственной собственностью» в силу принадлежности их государству, а имущественные объекты (имущество, вещи) следует определять как «объект государственной собственности».

В отношении объекта государственной собственности может быть несколько целей использования, которые зависят от многих параметров: социальной значимости объекта, отраслевой принадлежности, доходности, законодательных ограничений на формы управления и приватизации госимущества и др. Однако вне зависимости от выбора одного из данных направлений чиновники поставили цель достижения максимальной эффективности в решении управленческих задач. Для отчуждаемого имущества это будет означать, что необходимо извлечь максимально возможный доход от его продажи, а для сохраняемого в федеральной собственности актива максимальная эффективность будет представлять собой совокупность управленческих воздействий, направленных на обеспечение выполнения объектом своего предназначения, но в интересах государства.

Учитывая современное состояние научных разработок в сфере управления государственной собственностью в Российской Федерации, дальнейшее изучение этой проблематики является перспективным и актуальным.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 32.

² См.: Административное право. Академический курс: учебник / под ред. В. Б. Аверьянова. Киев, 2004. Т. 1. С. 61.

³ См.: Кравчук А. О. Государственная собственность как объект государственного управления (административно-правовой аспект) // Отрасли права. М., 2015. С. 2.

⁴ См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право / ред. кол. Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин. М., 1978. С. 14.

⁵ См.: Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М., 2006. С. 41–44.

⁶ См.: Гражданское право: учебник. 4-е изд. перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. Т. 1. С. 342.

⁷ См.: Матненко А. С. Управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации: организационно-правовые проблемы: дис.... канд. юрид. наук. Омск, 1999. С. 24.

⁸ См.: Там же. С. 25.

⁹ Мокшина В. А. Организационно-правовые проблемы управления государственным имуществом в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрально-Черноземного региона): автореф. дис.... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. С. 8.

Г. К. Чесаков

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Важным шагом на пути становления и правовым основанием организационной деятельности милиции стало Постановление НКВД от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции». В этой связи охрана социалистической собственности вновь созданного государства приобрела более четкие очертания, так как данные функции были возложены на всю милицию в целом, однако в ее структуре уже существовала продовольственная милиция, функции которой заключались в охране продовольственных складов и запасов¹.

3 марта 1920 г. в РСФСР для вооруженной охраны промышленных объектов, имевших стратегическое значение в условиях Гражданской войны, запасов продукции и сырья (нефть, зерно и др.) были созданы подразделения промышленной милиции, финансировавшиеся за счет государственного бюджета². Численность данного подразделения за один год возросла до пятнадцати тысяч человек.

Дальнейшее развитие институт вневедомственной охраны получил в 1922 году. 24 мая ВЦИК и СНК принимают Положение об НКВД, которое утвердило организационное построение и структуру милиции. В одном из пунктов Положения указано, что одной из обязанностей милиции является окарауливание гражданских учреждений и сооружений общегосударственного и исключительного значения (телеграф, телефон, почта, водопровод, а также охрана лесов, государственных питомников, складов топлива, сырья, сельскохозяйственных продуктов и др.)³.

В 1924 г. реформирование милиции получило свое дальнейшее развитие: была создана ведомственная милиция, содержание которой осуществлялось за счет охраняемых ими предприятий, так как у исполкомов для содержания этой милиции

средств не было⁴. Таким образом, были созданы соответствующие договорные начала. Деятельность ведомственной милиции регулировалась Законом РСФСР от 6 февраля 1924 г. «О ведомственной милиции». Функции ведомственной милиции заключались в охране государственных предприятий, организаций, учреждений, поддержании порядка на их территории, производстве дознания по случаям нарушений порядка на охраняемых объектах⁵. Однако существующие кадровые проблемы, такие как недостаточный профессионализм, слабая правовая подготовка, неуккомплектованность подразделений и др., не позволяли выполнять поставленные задачи на должном уровне.

Следующим этапом развития службы вневедомственной охраны стало принятое 25 мая 1931 г. СНК СССР Положение о рабоче-крестьянской милиции⁶, в функции которой были заложены и задачи по охране государственного и общественного имущества, безопасности граждан и их собственности. В соответствии с данным Положением милиция делилась на общую и ведомственную, которая была организована на основе соглашений главных управлений милиции союзных республик или управлений милиции краев (областей) и автономных республик с государственными и общественными органами для специальной охраны отдельных предприятий, сооружений и иного имущества этих органов. Ведомственная милиция также действовала на основе общих положений и уставов милиции и дополнительных инструкций, необходимых ввиду особых условий ее службы⁷.

Расходы на содержание милиции, за исключением ведомственной, относились на бюджеты союзных республик, краевые (областные) бюджеты и бюджеты автономных республик, а также на районные и городские бюджеты.

Также Положением утверждено, что ведомственная милиция содержалась за счет средств, отпускаемых теми государственными и общественными органами, которые специально обслуживались этой милицией. Средства на содержание ведомственной милиции зачислялись этими государственными и общественными органами на текущие счета тех управлений милиции, в состав которых входили части ведомственной милиции как целевые средства этих управлений. При этом ведомственная милиция, наряду со специальной охраной отдельных предприятий, сооружений и имущества государственных и общественных органов, выполняла на территории охраняемых предприятий и сооружений обязанности общей милиции.

В тот же период времени главным управлением милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР был разработан первый типовой договор на охрану отдельных объектов собственности ведомственной милиции, а поступающие доходы за охранные услуги переводились не в местные бюджеты, а направлялись на содержание подразделений ведомственной милиции как целевые средства областных, краевых и республиканских управлений милиции и уголовного розыска НКВД СССР⁸.

В годы Великой отечественной войны появилась необходимость усиления охраны оборонных предприятий. Охрана государственного имущества была возложена на все подразделения НКВД СССР. В 1946 г. НКВД был переименован в МВД СССР, а наркоматы — в министерства и функции охраны перешли в Министерство государственной безопасности⁹. В 1947 г. была создана специальная служба по сопровождению денег по пути перевозки — подразделения охраны отделений госбанка СССР, что было вызвано резким ростом бандитских нападений на жилища граждан и хранилища материальных ценностей и денежных средств. В 1951 г. охрана объектов промышленности и железных дорог передана министерствам и ведомствам¹⁰.

29 октября 1952 г. Постановлением Совета Министров СССР № 4633–1835 «Об использовании в промышленности, строительстве и других отраслях народного хозяйства работников, высвобождающихся из охраны, и мерах по улучшению дела организации охраны хозяйственных объектов министерств и ведомств» создана вневедомственная наружная сторожевая охрана (ВНСО) при органах Министерства внутренних дел. Этим же Постановлением в подчинение органов внутренних дел были переданы сторожевые бригады, охранявшие торговые и хозяйственные объекты. В конце 1952 г. в подчинении Главного управления милиции Министерства государственной безопасности был создан отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны, а в начале 1953 г. Советом Министров СССР утверждено Положение о вневедомственной наружной сторожевой охране при органах милиции. Созданная служба внесла существенный вклад в уменьшение количества краж и хищений, а также позволила руководителям предприятий и организаций уменьшить штат сторожей.

Постановлением Совета Министров СССР № 93–42 от 24 января 1959 г. «Об упорядочении охраны предприятий, организаций и учреждений» было установлено два вида ведомственной охраны: военизированная охрана (ВОХР) и сторожевая охрана — охрана объекта сторожами (гражданскими лицами), как правило, невооруженными.

Дальнейшее развитие административно-правовых и организационных основ функционирования вневедомственной охраны связано с внедрением в охранную деятельность технических средств — охранных сигнализаций, которых к 1961 г. было установлено около 6% от охраняемых объектов. В этой связи Совет Министров РСФСР своим Постановлением от 18 мая 1962 г. № 670 «О мерах по внедрению ТССиО на объектах, охраняемых ведомственной охраной, сторожевой охраной и вневедомственной охраной» поставил задачу по внедрению средств технической охраны (охранной, пожарной сигнализации), развитию централизованной охраны объектов. Однако принятыми мерами изменить ситуацию в борьбе с преступностью коренным образом не удалось и в 1965 г. постановлениями Совета Министров СССР от 8 февраля 1965 г. № 7630 и Совета Министров РСФСР от 19 марта 1965 г. № 366–35 вневедомственной охране поставлены задачи по проверке состояния охраны на объектах потребительской кооперации и других организаций в сельской местности, а также из структуры вневедомственной охраны выведена пожарная охрана.

На следующем этапе в феврале 1966 г. Постановлением Совета Министров СССР № 129 было утверждено Типовое положение о вневедомственной охране при органах внутренних дел, в соответствии с которым было образовано Управление вневедомственной охраны, и служба была окончательно оформлена в виде самостоятельной единицы. С 1967 г. милицейская охрана была введена на всех, подлежащих охране объектах. А с 1969 г. под централизованную охрану по договору принимаются и квартиры граждан. В составе вневедомственной охраны формируются подразделения ночной милиции, в обязанности которой позднее вошла охрана учреждений государственного банка СССР, объектов, деятельность которых связана с эксплуатацией источников повышенной опасности либо обеспечением жизнедеятельности населения.

25 января 1989 года было принято решение Совета Министров СССР № 86–26 «Об организационной структуре Министерства внутренних дел СССР», в соответствии с которым главное управление вневедомственной охраны было реорганизовано во Всесоюзное объединение «Охрана», которое просуществовало вплоть до 1992 г., когда Правительство РФ приняло Положение о вневедомственной охране при органах внутренних дел РФ¹¹, предопределившее развитие службы вневедомственной

охраны. В настоящее же время государственный контроль за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами передан войскам национальной гвардии¹².

¹ Революционная мысль. 1918. 5 фев.

² СУ РСФСР. 1920. № 79, ст. 371.

³ СУ РСФСР. 1922. № 33, ст. 386.

⁴ См.: Ведомственная милиция в период ее организации. М., 1929.

⁵ См.: Миронов С. С. Правовые и организационные основы деятельности ведомственной милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.

⁶ СЗ СССР. 1931. № 33, ст. 247.

⁷ СЗ СССР. 1931. № 33, ст. 217.

⁸ См.: Абрамов В. А. Правовые и организационные основы ведомственной охраны при органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 10.

⁹ См.: Григорян А. А. Подготовка специалистов вневедомственной охраны в системе повышения квалификации к выполнению профессиональных функций: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Самара, 2009.

¹⁰ См.: Белоус В. Г. Организационные формы охраны собственности государством до создания вневедомственной охраны в системе МВД СССР (1917–1957 гг.) // История государства и права. 2002. № 1. С. 87–91.

¹¹ СААП РФ. 1992. № 8, ст. 507.

¹² См.: Административное право РФ: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 336.

А. А. Чупров

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

В структуру единой централизованной системы Министерства внутренних дел РФ (далее — МВД России) входят органы внутренних дел, включающие в себя полицию, организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Особые задачи возложены на полицию, реализуемые в процессе деятельности ее сотрудниками.

Правовой статус сотрудников полиции определяется стратегическим направлением демократического развития Российского государства, а именно процессом формирования свободного гражданского общества и правового государства. Особенностью правового статуса сотрудников полиции является то, что каждый сотрудник наделен полномочиями, круг которых строго определен федеральным законом.

Основным нормативным актом, который регулирует деятельность сотрудников полиции, их правовое положение, является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О полиции»¹. После начала реформы органов внутренних дел некоторые положения, закрепляющие правовой статус сотрудников милиции, были сохранены. Это распространяется в отношении таких базовых категорий, как понятие сотрудника; виды специальных званий; наличие гражданства РФ; права

сотрудников на объединение в профессиональные союзы; наличие гарантий их правовой защиты и т.д.²

Федеральным законодательством был изменен срок испытания для поступающих на службу. Если раньше он составлял от трех до шести месяцев, то на данный момент, согласно Федеральному закону от 30 декабря 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 30 августа 2018 г.) «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»³, данный срок составляет от двух до шести месяцев. При поступлении на службу в органы внутренних дел на должность, при замещении которой присваивается специальное звание, установление испытания на срок менее трех месяцев не допускается. На период испытания кандидат назначается стажером на соответствующую должность в органах внутренних дел без присвоения ему специального звания⁴.

Можно выделить три обязательных признака сотрудника полиции, таких как:

- гражданство РФ;
- принадлежность к кадрам полиции;
- наличие специального звания рядового или начальствующего состава полиции.

Сотрудником полиции может быть только гражданин РФ. То есть иностранные граждане, а также лица с двойным гражданством и лица, не имеющие гражданства, не имеют права служить в органах полиции.

Сотрудники полиции также могут быть прикомандированы к различным органам публичной власти. Возможность прикомандирования сотрудников полиции предусмотрена в интересах выполнения работ специального характера, которая связана непосредственно с деятельностью органов внутренних дел и МВД России в целом.

Так, сотрудники полиции могут быть прикомандированы к Администрации Президента РФ, Аппарату Правительства РФ, Аппарату Федерального Собрания РФ, министерствам, ведомствам, организациям⁵.

Весь список органов и организаций утверждается в соответствии с предложением МВД России Правительством РФ.

Ранее была возможность прикомандирования сотрудников милиции к органам законодательной власти⁶. Однако на сегодняшний день данное положение исключено. Кроме того, согласно ст. 41 Федерального закона «О полиции», сотрудники полиции, которые оказались избранными депутатами органов законодательной власти, приостанавливают свою службу в органах внутренних дел на весь срок своих полномочий.

Важно также отметить, что принадлежность к сотрудникам полиции определяется наряду с состоянием в кадрах полиции наличием специального звания рядового или начальствующего состава полиции, который был присвоенного в установленном законом порядке. Специальные звания от рядового до генерала полиции РФ присваиваются сотрудникам в персональном порядке в соответствии с их служебным положением, образованием, квалификационной подготовкой, специальной подготовкой, выслугой лет.

Еще одной отличительной особенностью сотрудников полиции является ношение погон. Так, под погонями следует понимать наплечные знаки различия, которые обязательны для ношения на фирменной одежде сотрудников органов внутренних дел.

Впервые погоны в органах правопорядка были введены в 1943 г. Однако на сегодняшний день вид погон существенно подвергся изменениям. Одним из главных нововведений можно назвать обязательное присутствие возле пуговицы эмблемы МВД России, которая представляет собой композицию из двух скрещенных мечей на фоне

щита круглой формы. Эмблема присутствует на погонах всех званий за исключением высшего командного состава⁷.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, следует указать на то, что реформирование деятельности органов полиции коснулось прежде всего правового статуса сотрудника полиции.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №7, ст. 900.

² См.: Романов П. С. Сотрудники полиции в Российской Федерации. М., 2017. С. 121.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ст. 7020.

⁴ См.: Данилов А. С. Особенности правового статуса сотрудников полиции в Российской Федерации. М., 2015. С. 53–73.

⁵ См.: Машков А. С. Правовой статус сотрудников полиции. М., 2016. С. 32.

⁶ См.: Сущность правового статуса сотрудников полиции в России: учебник / под ред. Т.А. Помыткина. М., 2018. С. 63.

⁷ См.: Правовой статус сотрудников полиции: учебник / под ред. С. А. Малова. М., 2016. С. 44.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Сборник научных трудов

по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений,
посвященных памяти Василия Михайловича Манохина
(международная научно-практическая конференция),
г. Саратов, 11–12 октября 2018 г.

Компьютерная верстка и обложка *А.В. Ковалея*

Подписано в печать _____.2018 г. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Arial». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 13,49. Уч.-изд. л. 17,87. Тираж 300 экз. Заказ 939.

Отпечатано в соответствии с предоставленным оригинал-макетом
в ИП Коваль Ю.В. 410038, г. Саратов, ул. Бакинская, 1.