

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

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Сборник научных трудов
по материалам Всероссийской
научно-практической конференции
(г. Саратов, 4 декабря 2020 г.)*

Ответственный редактор –
доктор юридических наук, доцент, и.о. заведующего
кафедрой административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
Ю.В. Соболева

Саратов
2020

УДК 342.5(063)
ББК 67.400.6я43
П88

Все тексты публикуются в авторской редакции

П88 **Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы:** сб. науч. тр. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 4 декабря 2020 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент Ю.В. Соболева ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 412 с.

ISBN 978-5-7924-1654-3

Сборник содержит материалы Всероссийской научно-практической конференции «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы», проходившей в Саратовской государственной юридической академии 4 декабря 2020 года.

В докладах участников конференции – ученых, практических работников, а также обучающихся – рассматриваются вопросы реформирования органов публичной власти после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, иные актуальные проблемы совершенствования материального и процессуального административного законодательства, а также вопросы развития процесса нормотворчества в современной России в части проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, обсуждается проблематика молодежного экстремизма, его профилактики в современном обществе.

Для преподавателей, аспирантов, обучающихся, ученых-юристов, практических работников, а также всех интересующихся проблемами реализации публичной власти в России.

УДК 342.5(063)
ББК 67.400.6я43

ISBN 978-5-7924-1654-3

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020

Содержание

Предисловие	11
--------------------------	----

ЧАСТЬ 1

Вопросы реформирования органов публичной власти после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации

Соболева Ю.В.

Развитие идей профессора Манохина В.М. об отраслевом регулировании в условиях конституционной реформы.....	13
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Аникин С.Б., Пермяков А.И.

Централизация как основа организации исполнительной власти в Российской Федерации	18
--------------------------------------------------------------------------------------------	----

Воронов А.М.

Публичное администрирование в современной России.....	22
-------------------------------------------------------	----

Гришковец А.А.

Участие органов местного самоуправления в охране общественного порядка в условиях новых конституционных реалий.....	27
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Кобзарь-Фролова М.Н.

Роль и функциональное назначение Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти Российской Федерации (законодательные новеллы)	40
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Конин Н.М., Маторина Е.И.

О духовно-культурных правах и свободах человека и гражданина в Российской Федерации	47
----------------------------------------------------------------------------------------------	----

Севрюгин В.Е.

Конституционно-правовые аспекты через призму административного права Российской Федерации (к 25-й годовщине Конституции Российской Федерации)	54
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Абакумов Д.В.

К вопросу о главе исполнительной власти в РФ.....	62
---------------------------------------------------	----

Ермошина Д.Г.

«Публичная власть» – новое понятие в российском законодательстве.....	65
--------------------------------------------------------------------------	----

Колесников А.В. Местное самоуправление как субъект властеотношений в России: история и современность	70
Руденко А.В. Вопросы единства терминологии в сфере публичной власти	77
Сисакьян А.К. Конституционные преобразования системы публичной власти и влияние их на формирование положительного конституционного правосознания.	82

ЧАСТЬ 2

Актуальные вопросы совершенствования материального и процессуального административного законодательства

Добробаба М.Б. Значение личностных качеств государственного служащего для эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.	87
Денисенко В.В. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19)	93
Загоруйко И.Ю. К вопросу о привлечении к административной ответственности должностных лиц, задействованных в составлении бухгалтерской отчетности	97
Майоров В.И. О некоторых вопросах использования систем видеонаблюдения, установленных в автомобилях дорожно-патрульной службы госавтоинспекции	102
Пресняков М.В. Дисциплинарная ответственность за утрату доверия: проблемы эффективности	109
Сергун П.П., Бобров А.М. К вопросу об административной деликтоспособности	115
Сморчкова Л.Н. Трансформация способов административно-правового воздействия на экономические отношения в современных условиях	122

Терещенко Л.К.	
Реестровая модель оказания государственных услуг	126
Агамагомедова С.А.	
Оптимизация взаимодействия бизнеса с публичной властью в условиях реформы государственного контроля и надзора	130
Афоница Е.Г.	
Некоторые вопросы профилактики детского дорожно-транспортного травматизма	135
Белова О.А.	
Взаимодействие государственных и муниципальных органов с МФЦ при предоставлении государственных и муниципальных услуг	141
Василенко Г.Н.	
Принцип добросовестности декларанта в системе государственного контроля	145
Вичева А.А.	
Совершенствование правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению	149
Герасимова Т.А.	
К вопросу о правовом регулировании проектирования развивающей образовательной среды учебных заведений	153
Галицкая Н.В.	
Безопасность населения в условиях распространения COVID-19	158
Гришина Е.Н.	
Роль публичной власти в обеспечении государственного надзора в сфере азартных игр и игорного бизнеса	162
Денисенко С.Г.	
К вопросу об установлении подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях	167
Дехтярь И.Н.	
Проблемные вопросы распространения положений антимонопольного законодательства на объекты интеллектуальных прав	172
Дехтярь И.Н., Пашенько С.Б.	
Проблемные вопросы административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства в проекте нового КоАП РФ	176

Дундуков Д.С. Задачи войск национальной гвардии в области обеспечения противоэпидемиологического режима	181
Дубовик Т.И. К вопросу о понимании административного усмотрения и его значение для административно-политической сферы государственного управления	185
Евдокимов А.С. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: организационно правовые проблемы интеграции с иными системами в области безопасности жизнедеятельности	190
Зайкова С.Н. Административно-правовое регулирование в области транспортной безопасности	194
Зайкова А.С. О формировании в Российской Федерации административно-правового статуса врача	200
Зими́на С.Ю. К вопросу о создании некоммерческих организаций.....	205
Калянова Ю.Г. К вопросу об основных тенденциях развития местного самоуправления в Российской Федерации как уровня публичной власти	209
Коляярцева Е.А. Проблемы взаимодействия третьего сектора и органов власти в современной России	215
Коротенко Т.А. Об усмотрении участников образовательных отношений в образовательных организациях высшего образования в условиях режима повышенной готовности.....	219
Костенко А.А. Ответственность как элемент административно-правового статуса сотрудника органа дознания	223
Китаев А.А. Проблемы регулирования административной ответственности лиц с иммунитетом.....	228

Костылев В.В.	
Понятие и сущность административно-правового режима государственного контроля (надзора) в Российской Федерации	232
Кротов К.С.	
Ученые звания и квазизвания научно-педагогических работников: вопрос правового статуса	236
Кушхов Х.Л.	
Особенности государственно-церковных правоотношений в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19)	241
Колобова Т.В.	
Актуальные вопросы участия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях	245
Казаков С.А.	
Административное судопроизводство как комплексная отрасль российского права	250
Лакаев О.А.	
Вопросы совершенствования критериев и требований, предъявляемых к соискателям ученого звания профессора	254
Лисенко В.И.	
Деятельность органов государственного автодорожного надзора по недопущению распространения коронавирусной инфекции на транспорте: пути совершенствования	259
Малахов С.А.	
Критерии административной ответственности юридических лиц	265
Мандрыкина В.Ю.	
К вопросу об истории развития правовых основ деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций	269
Мангушева Т.С.	
Расширение городских земель: проблемы и решения	274
Мильшин Ю.Н.	
К вопросу о реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий	279

Михалева Г.Г.	
Вопросы по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав	284
Морозов В.А.	
Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в условиях угрозы распространения коронавирусной инфекции	290
Морозова М.Н.	
Отдельные аспекты правоприменения ст. 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в рамках распространения COVID – 19 в России	294
Николаев А.А.	
Цифровое общество и безопасность: функции государства и пределы его вмешательства	298
Попович О.М., Ольшевская А.В.	
Актуальные вопросы судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции	303
Русанова С.Ю.	
К вопросу административной ответственности за нарушение порядка финансирования выборов	308
Синельникова Н.А.	
К вопросу о способах урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.	313
Стандзюнь Л.В.	
Лицензирующие органы как субъекты публичной власти в современной Российской Федерации	317
Спасенова Е.С.	
Совершенствование антимонопольного регулирования в Российской Федерации	322
Телегин А.С.	
Правовое регулирование государственной службы в органах принудительного исполнения	327
Темуркаев М.И.	
Проблемные вопросы контрольно-надзорной деятельности в органах внутренних дел	332
Тихонов К.А.	
Проблемы государственно-частного партнерства в транспортном комплексе	337

Тихонов К.А., Калюжный В.Г. Государственно-частное партнерство в сфере железнодорожного транспорта	341
Фаисханов Р.Р. Организационно-правовые проблемы взаимодействия государственных органов в случае смерти владельца оружия	345
Шиндина А.В. Актуальные вопросы реализации института делегирования полномочий в современной России	349
Эстерлейн Ж.В., Загоруйко И.Ю. Административно-правовой порядок лишения лицензионной деятельности кредитных организаций	352
Акмашева О.В., Степанчук Ю.В. Вопросы назначения административных наказаний за правонарушения в области дорожного движения в рамках проекта нового КоАП РФ	358

ЧАСТЬ 3

Развитие процесса нормотворчества в современной России в части проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Александрова Ю.А. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как механизм обеспечения единства правового пространства: практика реализации (на примере Саратовской области)	362
Афанасьев С.Ф., Токарева А.А. Антикоррупционная экспертиза как фактор процесса нормотворчества	368
Аржанов В.В. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов как механизм противодействия коррупции: желаемое и действительное	373
Кусков А.С. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: проблемы организации и проведения	380

ЧАСТЬ 4

**Молодежный экстремизм и проблемы его профилактики
в современном обществе**

Божанова Н.В.

Роль органов юстиции в деятельности по профилактике
и противодействию экстремизму.....385

Воробьева Д.С.

Отдельные вопросы противодействия молодежному
экстремизму: вопросы теории и практики389

Семёнов Н.В.

Противодействие экстремистской идеологии
в современных реалиях: политико-правовой аспект394

Смагина Т.А., Дробышева Л.В.

Некоторые аспекты противодействия и профилактики
информационного экстремизма в молодежной среде.....400

Шугаев А.А.

Работа с негативной информационной повесткой как форма
профилактики социальной напряженности406

Предисловие

4 декабря 2020 г. в Саратовской государственной юридической академии состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы», организованная кафедрой административно-го и муниципального права СГЮА и Управлением Министерства юстиции РФ по Саратовской области совместно с Саратовским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Модераторы конференции – исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного и муниципального права СГЮА, доктор юридических наук Юлия Соболева и начальник управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области Максим Колесников, выступили со вступительным словом. С приветствием к ученым и практикам обратилась председатель исполнительного комитета Саратовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», доцент кафедры административного и муниципального права, кандидат юридических наук Светлана Зайкова. В работе конференции как очно, так и в режиме видеоконференц-связи приняли участие практические работники различных ведомств, в том числе Прокуратуры Саратовской области, ЦПЭ ГУ МВД России по Саратовской области; УФСИН России по Саратовской области; Министерства внутренней политики и общественных отношений Саратовской области, Северо-Уральского межрегионального управления государственного автодорожного надзора, специалисты органов местного самоуправления, научные работники, преподаватели, аспиранты, магистранты, студенты, представители общественности.

Участниками мероприятия стали ученые из СГЮА, Поволжского института управления имени П.А. Столыпина (филиал РАНХиГС), Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Института государства и права РАН, Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Российского государственного университета правосудия, Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Кубанского государственного университета, Пензенского государственного университета, Южно-Уральского государственного университета, Нижегородского государственного

ного университета им. Н.И. Лобачевского, Пермского института ФСИН России и др.

Предметом дискуссии стали вопросы реформирования органов публичной власти после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, актуальные аспекты совершенствования материального и процессуального административного законодательства, проблемы развития процесса нормотворчества в современной России в части проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также молодежный экстремизм и проблемы его профилактики в современном обществе.

Взаимодействие академической среды и практических работников – это сегодня важнейшее направление как учебной, так и научной деятельности. Проведение такого мероприятия – еще один шаг в данном направлении. На кафедре административного и муниципального права СГЮА его родоначальником являлся первый заведующий кафедрой, ветеран ВОВ, профессор Василий Манохин, все научные изыскания которого были адресованы органам власти, что в итоге и воплотилось во многих законопроектах, разработанных под его руководством.

Ю.В. Соболева,
и.о. заведующего кафедрой
административного и муниципального права,
доктор юридических наук, доцент

Часть 1

**ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПОСЛЕ ВНЕСЕНИЯ
ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Ю.В. Соболева

*и.о. заведующего кафедрой административного и муниципального
права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая
академия», доктор юридических наук
e-mail: j.soboleva@mail.ru*

**РАЗВИТИЕ ИДЕЙ ПРОФЕССОРА МАНОХИНА В.М.
ОБ ОТРАСЛЕВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ
В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ**

Ju.V. Soboleva

*Acting Head of the Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law*

**DEVELOPMENT OF IDEAS OF PROFESSOR V.M. MANOKHIN
ON INDUSTRIAL REGULATION IN THE CONDITIONS
OF THE CONSTITUTIONAL REFORM**

Аннотация. В статье рассматривается необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти посредством разработки и принятия закона о них, в котором в качестве определяющего признака федерального министерства предлагается закрепить реализацию функций в установленной отрасли (смежных отраслях), а также исчерпывающий перечень отраслей (смежных отраслей).

Ключевые слова: федеральные органы исполнительной власти, отрасль государственного регулирования, федеральное министерство.

В Конституцию РФ были внесены поправки, которые коснулись, в том числе, и полномочий Президента РФ в отношении органов исполнительной ветви власти¹.

Так, в соответствии с новой редакцией ст. 83 Конституции РФ, а именно пунктом «б», Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ.

Пункт «б.1» ст. 83 Конституции РФ предусматривает, что Президент РФ вправе утверждать предлагаемую Председателем Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносить изменения в нее; определять органы, руководство которыми он осуществляет и органы, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

Если же Председатель Правительства РФ освобождается Президентом РФ от должности, то вновь назначаемый Председатель Правительства не вправе представлять Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Эти положения Конституции РФ свидетельствуют о том, что идеи, высказываемые учеными до поправок к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. о необходимости урегулирования вопросов системы и структуры федеральных органов исполнительной власти на законодательном уровне², теперь уже могут быть осуществлены только в части – так как Основной Закон прямо закрепил то, что Президент РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем, профессор В.М. Манохин отмечал, что «совершенно очевидно также, что высшие органы власти свободно, без ограничений, решают вопросы об учреждении, слиянии и разделении отраслей управления, их перестройки и изменения правового статуса и т.д. Представляется, что эта проблема должна быть постепенно введена в законодательное русло, что придаст исполнительной власти устойчивость, более отработанную компетенцию и уверенность в своей постоянной деятельности»³.

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

² См., например: Манохин В.М. Административное право России. Учебник. Саратов, 2011. С. 143; Черепанова Е.В. Нужен закон о федеральных органах исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 110–113.

³ Манохин В.М. Указ. работа. С. 126–127.

Вопрос о необходимости урегулирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти поднимался профессором Манохиным В.М. в связи с рассмотрением соотношения понятий «материальная отрасль» и «отрасль государственного управления».

Он, в частности писал, что отрасль существует и действует в трех субстанциях:

1) отрасль в материальном смысле, как комплекс однородных структур, т.е. с одинаковым общим профилем деятельности – объединяет технические, образовательные, здравоохранительные, научные структуры и т.д.;

2) отрасль содержит и социальный аспект: действует не сама по себе, не для удовлетворения собственных нужд и потребностей, а ради интересов общества – удовлетворяет его материальные и духовные потребности;

3) на этапе государственного управления делами общества сформировалось третье понятие отрасли как отрасли государственного управления, понятие, вошедшее в законодательство, начиная с конституционного¹.

Стоит отметить, что на современном этапе развития общества и государства необходимо говорить не об отраслях государственного управления, а преимущественно об отраслях государственного регулирования, так как субъектов, находящихся в государственной собственности, в отношении которых реализуется именно государственное управление, становится все меньше, растет количество негосударственных организаций. А в отношении последних реализуется только государственное регулирование.

Органы, непосредственно ведающие отраслями государственного регулирования – это федеральные министерства. Отраслевой принцип в руководстве государственными делами действует в России 200 лет. В 1801–1803 гг. были практически сформированы первые отрасли и возглавлявшие их министерства – иностранных дел, внутренних дел, военное, финансовое, а затем и иные министерства².

Представляется, что тенденция «разукрупнения» отраслей государственного регулирования, которая прослеживается на современном этапе, является позитивной. Например, Указом Президента

¹ См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2011. С. 143.

² Там же. С. 127–128.

РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», утратившем силу, было осуществлено преобразование Министерства образования и науки РФ в Министерство просвещения РФ и Министерство науки и высшего образования РФ¹. Тем не менее, нет уверенности в том, что в будущем опять не произойдет переход данных материальных отраслей, а именно науки, высшего образования, общего образования и среднего профессионального образования – в одну отрасль государственного регулирования, как это было ранее – Министерство образования и науки РФ.

Для того, чтобы исключить подобные ситуации, предлагается вернуться к идее принятия закона о федеральных органах исполнительной власти и закрепить в нем: понятие федерального министерства, включающего в качестве признака, осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ отрасли (смежных отраслях); исчерпывающий перечень отраслей (смежных отраслей); понятие отраслей (смежных отраслей). За основу последнего можно взять определение материальной отрасли, предложенное профессором В.М. Манохиным и приведенное выше.

Таким образом, предлагается сформулировать определение федерального министерства как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации отрасли (смежных отраслях), а также в сфере деятельности. Сфера деятельности как объект государственного регулирования должна стоять в определении федерального министерства после отрасли, так как только небольшое количество федеральных министерств ею ведают (Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство финансов РФ, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций и Министерство экономического развития РФ). Вопрос о необходимости создания федеральных министерств по развитию территорий (Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики) требует самостоятельного рассмотрения.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21, ст. 2981.

Понятие сферы деятельности также целесообразно отразить законодательно и закрепить их исчерпывающий перечень, понимая под последней направление, реализуемое в отношении всех или большинства отраслей.

Указанные предложения позволят после внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ, касающихся Правительства РФ, продолжить процесс совершенствования правового регулирования в отношении федеральных органов исполнительной власти.

С.Б. Аникин

*профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: k_ap@ssla.ru*

А.И. Пермяков

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: k_ap@ssla.ru*

**ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

S.B. Anikin

*professor of the Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law*

A.I. Permyakov

*associate Professor of the Department of Administrative and Municipal
Law of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law*

**CENTRALIZATION AS THE BASIS OF THE ORGANIZATION
EXECUTIVE POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы централизации отношений в системе современной федеративной публично-правовой организации власти России. На основе внесенных в Конституцию России изменений и принятых, в развитие новых конституционных положений, нормативно-правовых актов отмечается дальнейшее развитие тенденции на централизацию государственно-управленческих ресурсов на федеральном уровне. Отмечается, что вектор развития российской государственности и ее федеративно-правовой составляющей, связан с новеллами в законодательстве и направлен на объединение властных полномочий в единую систему публичной власти, включая муниципальный уровень власти.

Ключевые слова: Российская Федерация, централизация, субъекты федерации, Государственный Совет Российской Федерации, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, система публичной власти.

Практика федеративной государственно-правовой организации опирается на конституционное закрепление взаимоотношений центральной власти и субъектов федерации. Данный фактор играет главенствующую роль в практической организации государственного управления в федеративном государстве, так как федеративное государственное устройство призвано обеспечить хозяйственное и политическое единство страны. Международная практика показывает, что федеративные государства решают проблему организации публичного управления по вопросам взаимоотношений центра федерации и ее субъектов, с позиций объединения управленческих усилий.

Особенностью современной федеративной организации государственного управления в России в широком и узком понимании является законодательное сосредоточение основных управленческих ресурсов в полномочиях федеральных органов государственной власти. Это предопределяется тем, что в Российской Федерации проблема формирования полномочий органов исполнительной власти различных уровней находится в тесной взаимосвязи с необходимостью сохранения единства системы государственного управления. Такое положение сложилось с момента принятия Конституции РФ в 1993 году и получило свое дальнейшее развитие в последних поправках, внесенных в Основной закон¹, а также в законодательстве, принятом в развитие внесенных в Конституцию РФ изменений².

Централизация полномочий в системе государственного управления в российской федеративной модели взаимоотношений федерального и регионального компонента публичной власти были закреплены в Конституцию РФ изначально. Это касается и вопросов организации исполнительной власти, включения органов исполнительной власти субъектов федерации в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, распространение полномочий Правительства РФ на всю территорию России, а так-

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ст. 4398.

² См.: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061; Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 11 декабря.

же порядка распределения полномочий между Федерацией и ее территориями, закрепляющего верховенство федерального законодательства к нормам субъектов РФ.

Внесенные в Конституцию РФ изменения, с точки зрения централизации полномочий на федеральном уровне, непосредственно затронули такой важный институт властной организации общества как местное самоуправление, который призван, на основе самостоятельности, взаимодействию всех уровней государственного управления.

В соответствии с п. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления, в целях осуществления взаимодействия и для эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований, объединены вместе с федеральными органами государственной власти, иными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации в единую систему публичной власти. Само понятие единой системы публичной власти закреплено в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». На систему публичной власти возлагается совокупное осуществление в конституционно установленных пределах и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти осуществляются Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Органы государственной власти также наделены правом участия в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (п. 1.1 ст. 131 Конституции РФ).

Усиление централизованных начал в системе государственного управления в связи с изменениями в Конституции РФ непосредственно затрагивают и организацию исполнительной власти.

При федеративной форме государственного устройства применяются различные варианты построения публично-правовых отношений между центром и субъектами федерации. Чаще используют принципы субсидиарности и кооперации. Субсидиарность предус-

матрирует сосредоточение полномочий по вопросам общественного управления на низовых уровнях публичной власти¹. Принцип кооперации заключается в рассмотрении уровней федерации как взаимосвязанных, интегрированных в единое публично правовое пространство². Оба данных принципа федеративной организации публичной власти рассматривают партнерство федерального центра и субъектов федерации как главное звено этого процесса. Централизация отношений между федерацией и ее субъектами в России была и остается одной из дискуссионных проблем, связанных с перспективами дальнейшего развития российской государственности. По этому вопросу Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно формулировал правовые позиции³.

Изложенное позволяет сделать вывод, что вектор развития современной российской государственности и ее федеративно-правовой составляющей, в связи с новеллами в Конституции РФ и законодательстве, с одной стороны, направлен на объединение, концентрацию властных полномочий в единую систему публичной власти, включая муниципальный уровень. В тоже время, сверхцентрализация на федеральном уровне государственно властных полномочий может привести в дальнейшем к размыванию и аморфности такого федеративного института как совместное ведение России и ее субъектов, а также местного самоуправления как самостоятельного уровня власти.

¹ См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 221.

² См.: Юридический энциклопедический словарь / А.В. Малько и др. М., 2020. С. 141.

³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 45, ст. 5241; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16, ст. 1774.

А.М. Воронов

*доктор юридических наук, профессор, эксперт Российской Академии наук, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России
e-mail: Alex_voronoff@mail.ru*

ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

A.M. Voronov

*Doctor of Law, Professor, expert of the Russian Academy of Sciences,
Chief Research Officer center of the Academy of Management
of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA

Аннотация. На основе изучения поправок в Конституцию РФ автор отмечает, что легитимное звучание получил термин «публичная власть», существенно отличающийся по содержанию от термина «государственная власть», отмечая при этом, что положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан. Именно деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач государства в социально-экономической и иных сферах автором именуется публичным администрированием.

Ключевые слова: Конституция РФ, государственная власть, публичная власть, взаимоувязанная квадрига, публичное администрирование.

В современной России перманентно продолжается административная реформа: реформа контрольной и надзорной деятельности, а также административно-деликтного законодательства, которая в настоящее время достигла своего апогея. В 2020-м году после всенародного обсуждения были приняты поправки в Конституцию Российской Федерации. Это событие стало существенно вехой в развитии российской государственности. 27 летний период после принятия Конституции показал правильность сделанного Российской Федерацией выбора – Россия встала на путь построения демократического, правового государства, в котором интере-

сы личности являются приоритетными, а их защита – обязанность государства.

Однако, как показала практика, – не все демократические начала нашли свое развитие. С целью устранения этого пробела Президентом Российской Федерации В. Путиным были предложены поправки в Конституцию, которые вступили в силу в этом году. Сущностью предлагаемых инноваций стало развитие демократических основ управления делами государства.

Важнейшей новеллой, связанной с внесением ФЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», стало отнесение к ведению Российской Федерации вопросов организации публичной власти. Легитимное звучание получил термин «публичная власть», существенно отличающийся по содержанию от термина «государственная власть».

Закрепление категории «публичная власть» в новой редакции Конституции представляется важным и своевременным шагом. При этом следует согласиться с позицией Конституционного Суда РФ о том, что «принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в 1 главе Конституции Российской Федерации, вместе с тем он имплицитно следует из многих конституционных положений».

Данная позиция доказывалась многими российскими правоведами с момента принятия Конституции и до сегодняшнего дня. Представляется давно назрела необходимость закрепления в Конституции принципа единства системы публичной власти. Доктринально данный принцип формулировался и отстаивался в российской науке на протяжении довольно длительного периода времени. Положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан. Организация публичной власти справедливо отнесена к ведению РФ (п. «г» ст. 71 Конституции)¹.

О единстве системы публичной власти и взаимодействии входящих в нее органов указано в ч. 2 ст. 80 Основного Закона, а также ч. 3 ст. 132 Конституции – органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

¹ URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения: 11.11.2020).

Понятие «публичная власть» объединяет в себе «федеральную», «региональную» и «местную (муниципальную)» власти. Дело в том, что зачастую власти регионов называют государственными, однако, это не совсем верно. Россия действительно, осуществляет свою власть через власти региональные. Именно РФ образует власти «на местах». Образованные таким образом, власти сами организуют свои властные органы. При этом, субъекты вправе самостоятельно решать, как им и что организовывать внутри. Но, регион в любом случае является частью федерации, не образуя отдельное государство. Под государством же нужно понимать исключительно Федерацию.

Примерно та же картина существует и в отношении муниципальных властей. Говоря о муниципальных властях, многие граждане понимают государство, однако, это тоже не верно. Органы местного самоуправления не входят в систему госвласти в РФ, исходя из ст. 12 Конституции. Это вызывает и путаницу не только на словах, но и в документах.

Дабы устранить эти разночтения, вводится новое понятие. Оно даст всем трем уровням власти в России единое определение – публичная власть. Таким образом органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Смысл здесь заключается в том, что сверху донизу все элементы власти должны работать слажено и в интересах народа.

В развитие данного положения представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения.

Как нами отмечалось ранее, понятие «публичная власть» объединяет в себе органическую триаду: «федеральную», «региональную» и «местную (муниципальную)» власти. Однако здесь уместно отметить, что при обращении к ст. 2, 3 Конституции усматривается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, т.е. через публичную власть

На основе этого, представляется целесообразным констатировать – на наш взгляд, публичная власть представляет собой взаимоувязанную квадригу, включающую в себя помимо «федеральной», «региональной» и «местной (муниципальной)» властей, следующих из вышеперечисленных положений Конституции РФ основополагающий фундамент публичной власти – именно народовластие.

При таком подходе институты гражданского общества входят в содержание понятия публичной власти и являются в нем коренными (ведущими).

Справедливость высказанного умозаключения можно аргументировать словами Президента Российской Федерации В. Путина, который, выступая вчера (22.10.20) на Валдайском клубе (форуме), справедливо отметил, что эффективной становится деятельность там, где государство опирается на гражданское общество.

Институциональное закрепление правового института «публичная власть» в Основном законе является актуальным и своевременным, так как после принятия Конституции 1993 года Россия встала на совершенно новый путь развития – построение социального, демократического, правового государства, в котором права и свободы личности являются приоритетными, а их защита обязанностью государства.

При таком подходе органы публичной власти осуществляют реализацию задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности. Именно такая деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач государства в социально-экономической и иных сферах нами именуется публичным администрированием. На страницах публикаций¹ автор настоящих строк статует правовой институт «публичное администрирование», предмет которого составляет следующий блок правоотношений:

- во-первых, правоотношения возникающие в сфере реализации управленческой функции публичного администрирования,

¹ См.: *Воронов А.М.* К предмету административного права современной России // *Административное право и процесс.* 2017. № 8. С. 6–12; *Воронов А.М.* Правовая доктрина современной России: проблемы и перспективы. Юридическая наука в Китае и России. 2018. № 2. С. 45–48; *Воронов А.М.* К вопросу правовой регламентации государственного администрирования // *Административное право и процесс.* 2018. № 4. С. 38–43; *Воронов А.М.* Конституция Российской Федерации – отправная точка развития правовой доктрины Российской государственности. *Международный журнал конституционного и государственного права.* 2018. № 4. С. 10–13.

обеспечивающей поступательное социально-экономическое развитие нашей страны;

- во-вторых, правоотношения в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности, общества и государства в целом;

- в-третьих, правоотношения, возникающие в сфере оказания публичных услуг (отношения реординации);

- в-четвертых, восстановление законных прав и свобод граждан, нарушенных не правомерными действиями должностных лиц публичной администрации.

Сущность публичного администрирования состоит не только в государственно-властной управленческой деятельности исполнительной власти по реализации задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности, но и в оказании, гражданам государственных услуг по их инициативе, а также восстановление судебными органами прав граждан, нарушенных незаконными действиями должностных лиц публичной администрации.

Публичное администрирование как динамический механизм представляет собой деятельность публичной администрации, осуществляемую на основании и во исполнение закона по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности.

Нами предлагается универсальный, соответствующий реалиям сегодняшнего дня термин «администрирование», который в современной России уверенно входит в оборот. Данное понятие является комплексным и на наш взгляд более широким по содержанию, при этом еще раз следует отметить, что без управленческой функции публичного администрирования не может быть поступательного развития российской государственности во всех сферах жизнедеятельности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

А.А. Гришковец

*ведущий научный сотрудник
сектора административного права и административного
процесса ФГБУН «Институт государства и права Российской
академии наук», доктор юридических наук, профессор
e-mail: grishkovecz65@mail.ru*

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В УСЛОВИЯХ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕАЛИЙ

A.A. Grishkovets

*leading science researcher of department of administrative law
and administrative process of Institute of State and Law of Russian
academy of science, doctor of Law, Professor*

PARTICIPATION OF BODIES OF SELF-GOVERNMENT IN GUARD OF PUBLIC REGIME IN CONDITIONS OF NEW CONSTITUTIONAL REALITIES

Аннотация. *в статье рассматривается проблема участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка, показано развитие законодательства, регулирующего это участие, и реальная практика его применения, дана авторская оценка изменения в статью 132 Конституции Российской Федерации, которым право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка было исключено из числа вопросов местного значения.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальные образования, общественный порядок, охрана общественного порядка, муниципальная милиция, полиция.*

Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ компетенция органов местного самоуправления скорректирована. Из части 1 статьи 132 россий-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ч. 2, ст. 1416.

ской Конституции была исключена норма, дававшая органам местного самоуправления право самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Как представляется, изначально само появление указанной нормы было обусловлено надеждой на то, что со временем местное самоуправление в России укрепитя и разовьется в полноценный уровень публичной власти, который наиболее приближен к населению, защищает его права и свободы, заботится о повседневных нуждах и чаяниях. Действительно, местное самоуправление составляет одну из важнейших частей механизма управления, который позволяет оптимально сочетать интересы и права человека и местные, региональные, общегосударственные интересы¹.

Также стоит помнить, что российская Конституция 1993 года разрабатывалась и принималась в период масштабных социальных преобразований, которые проводились политическим руководством новой России с учетом опыта экономически развитых правовых демократических государств, тех же стран англо-саксонской правовой семьи (Австралия, Великобритания, Канада, Новая Зеландия, США), где имеется развитое местное самоуправление. Исторически там оно строилось, что называется «снизу», путем самоорганизации населения на уровне общин, графств, округов. Их жители в массе своей достаточно хорошо знали друг друга, причем знали лично, и поддерживали порядок в населенных собственными силами, тем более, что люди эти были еще и вооружены. Как известно, в тех же США право народа хранить и носить оружие даже специально закреплено в ратифицированной 17 декабря 1791 года поправке II к Конституции 1787 года. По замыслу отцов-основателей американской демократии, сформулированному в поправке, право народа хранить и носить оружие не подлежит ограничениям, поскольку хорошо организованная милиция необходима для безопасности свободного государства². В традиции тех же США выборность населением шерифов в округах на 4 или на 6 лет. Их юрисдикция распространяется только на территорию графства (округа). Таким образом, руководитель полиции округа – шериф в своей деятельности зависит только от закона и от своих избирателей. На него

¹ См.: *Корневская С.М.* Проблемы правового регулирования развития местного самоуправления. Труды молодых ученых: Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты. Вып. 3, ч. 1 / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2002. С. 83.

² См.: Конституции буржуазных государств. Учебное пособие. М., 1977. С. 47.

практически невозможно оказать неформальное давление, что является серьезным антикоррупционным фактором¹. Полицейская система США построена так, что «давление» на полицию городов и округов с точки зрения повышения эффективности ее работы оказывает не власть в лице вышестоящей структуры, а население муниципального образования. Поэтому единственный результат, к достижению которого стремится каждое полицейское агентство и небольшого городка (графства) и мегаполиса, – это удовлетворенность населения, налогоплательщика повседневной работой полиции². Очевидно, что такая децентрализованная модель полицейской системы с точки зрения рядового гражданина выглядит вполне привлекательно. К сожалению, появление первоначальной, весьма демократичной редакции статьи 132 российской Конституции не учитывало отечественную практику построения местного самоуправления «сверху», когда само государство стимулировало создание на местах органов местного самоуправления, а у населения страны не было соответствующих демократических традиций. Закономерно поэтому, что конституционная норма, нацеленная на создание в постсоветской России смешанной модели полицейской системы государства, когда общественный порядок охраняется и государственными и местными силами охраны, на протяжении без малого 27 лет ее присутствия в тексте основного закона страны фактически не работала и органы местного самоуправления охрану общественного порядка самостоятельно не осуществляли.

Прежде чем оценить рассматриваемое изменение в статью 132 российской Конституции, необходимо четко определиться с тем, что есть общественный порядок и его охрана, как они понимаются в юридической науке. По мнению автора настоящей статьи, наиболее емкое и удачное во всех отношениях понятие «общественный порядок» было предложено К.С. Бельским. Ученый определяет его как морально-правовое состояние общества, при котором компетентные органы исполнительной власти путем полицейского надзора обеспечивают правопорядок и правомерное поведение граждан в общественных местах, свободное использование ими своих прав свобод, а также обустройство общественных мест, бла-

¹ См.: *Быков А.В.* Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных политических систем: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2008. С 31.

² Там же. С. 33–34.

гоприятствующее труду и отдыху граждан¹. Как видно, К.С. Бельский не сводит общественный порядок к сугубо полицейской деятельности соответствующих силовых структур, в значительной мере ориентированных на применение государственного принуждения, а понимает его широко, включая в рассматриваемое понятие также позитивную деятельность администрации, тех самых «компетентных органов исполнительной власти». Справедливость последнего, имея в виду связь между обустройством общественных мест и общественным порядком, убедительно подтверждается опытом такого мегаполиса как, Нью-Йорк, в недавнем прошлом одного из наиболее криминальных городов США. Речь идет о так называемой теории «разбитых окон», которой стали руководствоваться мэр Нью-Йорка в период с 1994 по 2001 год Рудольф Джулиани и его команда. Теория проста, как правда. Она устанавливает жесткую корреляцию между разрухой и замусоренностью среды обитания, с одной стороны, и уровнем антиобщественного поведения, с другой. То есть, если местного пацана окружают заброшенные дома с размазанными граффити стенами и разбитыми окнами, а на улицах громоздятся горы мусора, то волей-неволей его рука тянется к «косяку», ножу или пистолету². Что касается охраны общественного порядка, то комментируя статью 132 Конституции, К.Ф. Шеремет справедливо отмечал, что в ней понятие «охрана общественного порядка» включает в себя, прежде всего, деятельность по обеспечению спокойствия и благополучия в общественных местах, недопущение и своевременное пресечение хулиганских и иных противоправных действий, привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих правила поведения в общественных местах, во время уличных шествий и демонстраций, массовых гуляний, спортивных соревнований и т.п....Повседневная работа, обеспечивающая охрану общественного порядка, ложится на милицию общественной безопасности (местную милицию)³. Таким образом, общественный порядок сначала нужно обеспечить, а затем эффективно охранять его полицейскими силами.

Первая попытка законодательно закрепить полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного

¹ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 95.

² См.: Сулькин О. Нью-Йоркский городской// Итоги. 2012. № 51. С. 27.

³ См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общей редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 564.

порядка была предпринята в самом начале 90-х годов, когда еще существовал Союз ССР, а в России происходили бурные демократические преобразования. В Законе РФ от 6 июля 1991 года № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹ за органами местного самоуправления в зависимости от их статуса закреплялись отдельные полномочия по охране общественного порядка. Так, в части 8 статьи 54 данного нормативного правового акта среди полномочий поселковой, сельской администрации в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан закреплялось такое полномочие, как утверждение в должности участковых инспекторов милиции, контроль их работы, оказание содействия органам милиции в осуществлении их функций. В части 8 статьи 76 к соответствующим полномочиям городской администрации относилось руководство городскими органами внутренних дел; создание за счет собственных и привлеченных средств дополнительных подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции). Аналогичные полномочия предоставлялись также районной администрации (статья 65 Закона РФ от 6 июля 1991 года № 1550-I). Как видно, полномочия городской и районной администраций были достаточно широки. Очевидно, что наличие у органов местного самоуправления полномочий по охране общественного порядка предполагает, что у них есть достаточные финансовые ресурсы для их успешной реализации. Однако абсолютное большинство органов местного самоуправления такими ресурсами в тот период не обладало, как не обладает ими и в настоящее время.

Закон РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции»² в статье 7 закрепил систему милиции, компонентами которой стали криминальная милиция и милиция общественной безопасности. Последняя рассматривалась как наиболее приближенное к нуждам граждан подразделение органов внутренних дел. Ее основными задачами являлись обеспечение охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений по которым производство предварительного следствия не обязательно, оказание в пределах своей компетенции помощи гражданам, предприятиям, организа-

¹ См.: Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

² См.: Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16, ст. 503.

циям, учреждениям. Наряду с Законом РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции» правовую основу деятельности милиции общественной безопасности составляло Положение о ней, утвержденное указом Президента РФ от 12 февраля 1993 года № 209¹. Среди подразделений, входивших в состав милиции общественной безопасности, можно выделить: дежурные части; участковые инспектора милиции; изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц; специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке; подразделения патрульно-постовой службы, в том числе отряды ОМОН; подразделения государственной инспекции безопасности дорожного движения. Милиция общественной безопасности находилась в двойном подчинении. По вопросам организации охраны правопорядка и безопасности отделы внутренних дел муниципальных образований одновременно подчинялись вышестоящим органам внутренних дел и органам местного самоуправления. Их начальники назначались на должность и освобождались от должности по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Статья 9 «Милиция общественной безопасности» Закона РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции» предусматривала возможность финансирования части милиции общественной безопасности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств данных бюджетов, устанавливалась соответственно органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, но не ниже нормативов, утвержденных главой МВД России. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления имели право за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности. Очевидно, что при таком подходе возникала значительная зависимость милиции общественной безопасности, финансируемой из региональных и местных бюджетов, от органов власти соответствующего уровня. Подобное положение в целом не способствовало объективности и беспристрастности в деятельности милиции общественной

¹ См.: Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 7, ст. 562.

безопасности.

Законодательство о местном самоуправлении обновилось в середине 90-х годов. Согласно пункту 8 части 2 статьи 6 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹ к вопросам местного значения уже относится не только собственно охрана общественного порядка, но также организация и содержание **муниципальных органов охраны общественного порядка**, осуществление контроля за их деятельностью. Правда, в литературе отмечалось, что муниципальное образование, с одной стороны, обладало конституционным правом на охрану общественного порядка, а с другой – не могло его реализовать из-за отсутствия собственных сил правопорядка². Учитывая то обстоятельство, что Конституция Российской Федерации является правовым актом высшей юридической силой и действует непосредственно, подобное суждение представляется достаточно спорным. Дело, думается, не в отсутствии у муниципального образования собственных сил правопорядка, а в недостатке в муниципальном бюджете средств на их содержание и, кроме того, возможно, в отсутствии практической необходимости в создании таких сил, поскольку федеральные структуры (сначала милиция, а затем полиция) вполне успешно охраняли общественный порядок на территории муниципального образования. Однако, такую оценку разделяют далеко не все и у создания муниципальных органов охраны общественного порядка были активные сторонники. Так, характеризую данные органы, А.М. Кононов в свое время весьма оптимистично и с немалым энтузиазмом отмечал, что это абсолютно новые для российской правовой системы субъекты правоохранительной деятельности. Их создание, по мнению указанного автора, позволит сформировать в Российской Федерации принципиально иную систему организации охраны общественного порядка, основанную на сочетании элементов централизации и децентрализации, даст возможность органам местного самоуправления реализовать свое конституционное право самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка и тем самым будет способствовать развитию местного самоуправления и укреплению правопорядка в нашей

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35, ст. 3506.

² См.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.В. Колесникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 111.

стране¹. Статус муниципальных органов охраны общественного порядка предполагалось закрепить в федеральном законе «Об основах организации муниципальных органов охраны общественного порядка (муниципальной страже)» в Российской Федерации», проект которого был разработан МВД России.

Не будет лишним отметить, что одно время перспективной задачей по совершенствованию государственного управления в области внутренних дел было формирование **муниципальных органов охраны общественного порядка**. В целях ее реализации по указу Президента РФ от 17 сентября 1998 года № 1115² в ряде муниципальных образований проводился эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Эксперимент охватывал территории Республики Карелия, Новгородской и Саратовской областей, а также отдельных муниципальных образований – г. Ставрополь (Ставропольский край), г. Иркутск и Братск (Иркутская область), г. Тольятти (Самарская область) и ряд других. На основании Указа Президента РФ от 2 июня 2000 года № 1011³ эксперимент был завершен. МВД России было поручено обобщить его результаты и использовать их в дальнейшей работе. К сожалению, в открытых источниках данные о таком обобщении, а тем более об использовании их в работе МВД России обнаружить не удастся, с чем вряд ли можно согласиться. Правда, из автореферата докторской диссертации того же А.М.Кононова, защищенной им в 2000 году в Академии управления МВД России, можно узнать, что, как показал эксперимент, в настоящее время в стране еще не сложились должные социально-политические, социально-экономические и организационные условия для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления охраны общественного порядка⁴. Как известно, эксперимент не получил дальнейшего развития. Поэтому, можно

¹ См.: Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации: автореф дис.... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 6–7.

² См.: Указ Президента РФ от 7 сентября 1998 г. № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 38, ст. 4783.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 2 июня 2000 года № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 23, ст. 2386.

⁴ См.: Кононов А. М. Указ. соч. С. 15.

уверенно говорить, что политическое руководство страны пришло к выводу о принципиальной неприемлемости, по крайней мере на современном этапе общественного развития, организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Правда, несмотря на то, что уже в 2000 году эксперимент был прекращен, в Основных положениях государственной политики в области местного самоуправления, утвержденных указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 370¹, тем не менее, отмечалось, что в Конституции Российской Федерации среди важнейших вопросов местного значения названо осуществление охраны общественного порядка. Кроме того, среди основных направлений и задач государственной политики в области создания условий для реализации органами местного самоуправления своих полномочий на самостоятельное решение вопросов местного значения значилось создание условий для осуществления ими охраны общественного порядка. Таким образом, конституционное право органов местного самоуправления на участие в охране общественного порядка под сомнение вроде бы не ставилось, но и реальным содержанием оно не наполнялось. В 2020 году соответствующее изменение в статью 132 российской Конституции поставило окончательную точку в деле о праве органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Такое право им больше не предоставляется.

Повторимся, первоначальная редакция части 1 статьи 132 российской Конституции предусматривала, что органы местного самоуправления **самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка**. Конституционные нормы первоначально были конкретизированы в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а позднее, хотя и в несколько измененном виде, подтверждаются в пришедшем ему на смену Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². Так, среди вопросов местного значения муниципального района (пункт 8 части 1 статьи 15) и муниципального,

¹ См.: Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5011.

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

городского округа (пункт 9 части 1 статьи 16) закрепляется такой вопрос, как организация охраны общественного порядка на соответствующей территории муниципальной милицией. Реализация права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление функции охраны общественного порядка (и обязанности его обеспечения), подчеркивал один из разработчиков Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ депутат Государственной Думы В.С. Мокрый, требует реорганизации милиции общественной безопасности. Часть ее функций должна быть передана создаваемым органами местного самоуправления подразделениям муниципальной милиции. Создание муниципальных органов охраны общественного порядка, по мнению указанного автора, должно осуществляться поэтапно, в том числе путем совершенствования законодательства об участии граждан в охране общественного порядка, выделения органами местного самоуправления соответствующих штатных должностей и их финансирования¹. Кроме того, к вопросам местного значения отнесено предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции (пункт 33.1 части 1 статьи 15 и пункт 9.1 части 1 статьи 16). Хотя Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» указанное конституционное положение было исключено из числа вопросов местного значения, однако в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ соответствующие изменения пока не внесены.

Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985 года² специально не выделяет какие-либо полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка. В статье 1 Хартии лишь закрепляется, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией и законом. Таким образом, соответствующие полномочия устанавливаются исключительно в национальном законодательстве той или иной страны, исходя из сложившихся традиций, уровня правосознания и правовой культуры

¹ См.: Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: автореф дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 42.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36, ст. 4466.

в обществе, а также политики проводимой демократически сформированными органами государства.

В соответствии с частью 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»¹ российская полиция в частности предназначена для охраны общественного порядка. В части 1 статьи 10 данного нормативного правового акта устанавливается, что при осуществлении своей деятельности полиция взаимодействует, в том числе с органами местного самоуправления. Полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности муниципальных органов, которые должны оказывать ее содействие. В свою очередь, полиция в пределах своих полномочий содействует муниципальным органам в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка. Как видно, на муниципальных органах и полиции лежат взаимные обязанности по взаимодействию друг с другом, включая такую сферу взаимодействия, как обеспечение общественного порядка.

Практика показывает, что любые правонарушения и правонарушения в сфере общественного порядка исключением не являются, всегда эффективнее профилактировать, т.е. не допускать, чем пресекать и наказывать лиц, виновных в их совершении. И органы местного самоуправления могут вносить свой весомый вклад в решение данной проблемы. Так, согласно части 2 статьи 7 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений, а согласно части 2 той же статьи указанного федерального закона органы местного самоуправления вправе разрабатывать **муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений**. Разработка соответствующих программ представляется перспективным направлением деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения охраны общественного порядка.

Для населения любой территории исключительную значимость имеет обеспечение безопасности в общественных местах. Выходя на прогулку, в магазин или направляясь на работу, т.е. покидая свое жилище и оказываясь в общественных местах, люди

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26, ч. 1, ст. 3851.

должны чувствовать, что их жизнь, здоровье, имущество надежно защищены от любых противоправных посягательств и общественный порядок, безусловно, обеспечивается и охраняется на должном уровне. Очевидно, что наибольший положительный эффект в области охраны общественного порядка может быть достигнут только тогда, когда наряду с занимающейся этим делом профессионально полицией, на данном направлении ее деятельности задействованы широкие слои населения, организованные в коллективы социально активные граждане. Правовую базу здесь составляет Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹. В соответствии с частью 2 статьи 6 указанного нормативного правового акта органы местного самоуправления в соответствии с законодательством и муниципальными правовыми актами оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создают условия для деятельности народных дружин. Данная норма корреспондируется с аналогичными по содержанию нормами профильного Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, среди вопросов местного муниципального района (п. 33 части 1 статьи 15 Федерального закона) и муниципального, городского округа (пункт 37 части 1 статьи 16 Федерального закона) закрепляется такой вопрос, как оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

В качестве заключения. Оптимистические прогнозы отдельных авторов относительно создания муниципальных органов охраны общественного порядка не оправдались. Думается, тому же А.М. Кононову в свое время следовало бы более реалистично и осторожно оценивать ситуацию, тем более в докторской диссертации, учитывать отечественные традиции местного самоуправления и финансовые возможности муниципальных образований, существующую в России исторически централизованную полицейскую систему. К сожалению, он этого не сделал. К стати сказать, было бы интересно узнать, как спустя 20 лет после защиты своей докторской диссертации на тему «Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1536.

Федерации» А.М.Кононов оценивает внесенное в 2020 году изменение в статью 132 российской Конституции. Считает ли он, что, исходя из современных реалий, изменение оправдано, либо нет, и следовало бы сохранить за органами местного самоуправления на конституционном уровне право самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка, а лишение их этого права ошибочно и интересам тех же местных сообществ не отвечает? Постановка обозначенных вопросов – это приглашение к дальнейшей дискуссии, в которую, хочется верить, включится не только А.М.Кононов, но и другие заинтересованные представители ведомственной науки, выходцы из системы МВД России, а также ученые-юристы, исследующие проблемы местного самоуправления.

Думается, исключение из статьи 132 российской Конституции положения о том, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, совсем не означает, что они перестали участвовать в этом во всех отношениях важном и значимом для населения соответствующей территории деле, поскольку муниципальные органы охраны общественного порядка не были созданы и создаваться уже не будут. Конституционное изменение позволило привести правовое регулирование в соответствие с ранее сложившейся в стране практикой организации охраны общественного порядка, отражавшей традицию централизации сил правоохраны. При этом в соответствии с федеральными законами органы местного самоуправления сохраняют достаточно широкие возможности принимать участие в охране общественного порядка, пусть и не создавая для этого соответствующих муниципальных органов, той же муниципальной милиции или муниципальной стражи. Органам местного самоуправления следует сосредоточиться на обеспечении такой составляющей общественного порядка, как обустройство общественных мест, благоприятствующее труду и отдыху граждан, и руководствоваться в этом деле той же теорией «разбитых окон».

М.Н. Кобзарь-Фролова

доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, г. Москва

e-mail: MargoKFMN@yandex.ru

**РОЛЬ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ)**

M.N. Kobzar-Frolova

Doctor of Law, Professor, Head of the Sector of Administrative Law and Administrative Procedure Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

**ROLE AND FUNCTIONAL PURPOSE OF THE GOVERNMENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND EXECUTIVE AUTHORITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION
(LEGISLATIVE NOVELTIES)**

Аннотация. *Внесенные в Конституцию РФ поправки, по мнению автора, отразились на содержании статуса Правительства и органов исполнительной власти Российской Федерации. Исследование новелл законодательства в части правового положения Правительства и органов исполнительной власти Российской Федерации позволило автору сделать вывод о том, что претерпели качественные изменения роль и функциональное предназначение российского Правительства и органов исполнительной власти. Сделаны соответствующие выводы.*

Ключевые слова: *Правительство, органы исполнительной власти Российской Федерации, Конституция, правовое положение, обеспечение исполнения законодательства, регулирование, функция, основные направления деятельности.*

В июле 2020 года в политической и социальной жизни России произошло важное историческое событие. Впервые, после публично проведенного обсуждения и общероссийского голосования в Конституцию Российской Федерации были внесены из-

менения¹, которые вступили в силу 4 июля 2020 года². Принятие Закона о поправке Конституции РФ опосредовало законодательскую активность. Президент Российской Федерации как субъект законодательной инициативы 22 сентября 2020 года внес в Государственную Думу Совета Федерации пакет проектов законов. Среди них был проект Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»³. 27 октября 2020 года проект этого закона одобрен Государственной Думой Российской Федерации, 06 ноября подписан Президентом РФ и должным образом обнародован. Новый закон имеет номер 4-ФКЗ, соответствует Конституции РФ и детализирует ее нормы в части правового положения Правительства РФ, органов исполнительной власти Российской Федерации, организационно-правовых основ формирования, полномочий, сферы ответственности и функционального предназначения Правительства и органов исполнительной власти Российской Федерации др.

Правовое положение Правительства Российской Федерации определено в Главе 6 Конституции. При этом нужно заметить, что положения Главы 6 являются логическим продолжением закрепленного в статьях 10 и 11 Главы 1 российской Конституции принципа разделения властей с учетом особого положения Президента Российской Федерации в системе политико-государственного устройства страны. Статья 10 Конституции провозглашает самостоятельность каждой ветви власти в т.ч. органов исполнительной власти. Общее руководство Правительством РФ осуществляет Президент РФ. Он же обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

Как указал в своем заключении Конституционный Суд Российской Федерации, действующая редакция Конституции не отрицает роли Президента Российской Федерации в общем руководстве системой исполнительной власти, а Правительство Российской Федерации

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020.

² См.: Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445.

³ См.: Проект № 1024645-7. СПС «КонсультантПлюс». В последствии Федеральный конституционный закон от 6.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011060001> (дата обращения: 15.11.2020).

Федерации не утрачивает функций высшего органа государственной власти¹.

Данное положение корреспондируется с новеллами статьи 83 российской Конституции о соответствующем полномочии Главы государства. Таким образом, на конституционном уровне, а это высший уровень правового регулирования, произошло закрепление ранее существовавшего де-факто положения об общем руководстве главой государства по осуществлению федеральным Правительством исполнительной власти.

Новеллы законодательства согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, взаимоотношениями с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству Российской Федерации или отказе ему в доверии Государственной Думой.

Правительство Российской Федерации высший, но не единственный орган исполнительной власти. На федеральном уровне исполнительную власть осуществляют также органы, образующие систему федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Федеральное Правительство возглавляет эту систему органов исполнительной власти, обеспечивает их согласованную деятельность, осуществляет руководство работой федеральных министерств и иных федеральных органов и контролирует их деятельность. Систему и структуру федеральных органов исполнительной власти в соответствии с новеллами статьи 83 Конституции РФ утверждает Президент Российской Федерации. По состоянию на 1 сентября 2020 года Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 (в ред. от 05.06.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» утверждена новая структура, в основу которой положен принцип ее функцио-

¹ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL:[https:// www.garant. ru/hotlaw/federal/1331932/](https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1331932/) (дата обращения: 12.11.2020).

нального построения, утвержден перечень федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Президентом Российской Федерации. Это согласуется со сложившейся практикой и, по существу, направлено на придание ей конституционной легитимности.

Правительство Российской Федерации – коллегиальный орган. В его состав входят: Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации (в том числе первые заместители) и федеральные министры. Перечень членов российского Правительства является закрытым. Это означает, что руководители федеральных органов исполнительной власти, которые не являются федеральными министрами, например, руководители федеральных служб или агентств, в состав Правительства Российской Федерации не входят. Допускаются двойные должности членов Правительства Российской Федерации: Первый заместитель Председателя Правительства – Министр финансов Российской Федерации, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе. Федеральные министры, как правило, возглавляют соответствующее федеральное министерство (Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации). Члены Правительства Российской Федерации не могут быть сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Правительство РФ в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент страны.

Посредством принятия поправок в Конституцию было определено важнейшее направление деятельности Правительства и органов исполнительной власти – а именно, основное функциональное назначение исполнительной власти – обеспечение испол-

¹ См.: Часть 3 статьи 3 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

нения законодательства Российской Федерации. Основывая свои выводы на нормах нового Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» можно утверждать, что Правительство Российской Федерации, как коллегиальный орган, совместно с федеральными органами исполнительной власти *обеспечивает* проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды¹.

Особо хотелось бы заметить, и весьма жаль, что требования к объему настоящей работы не позволяют развить далее этот тезис: Правительство не является органом, который осуществляет государственное управление в стране и не осуществляет исполнение законодательства. Указанной функции Правительства Российской Федерации нет ни в Конституции, ни в новом федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Среди полномочий Правительства имеются связанные с вопросами управления, например, управление федеральной собственностью, управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации (статьи 18 и 19) (и все!). Важно понять, осмыслить и научно обосновать, что включает в себя функция «обеспечение исполнения законодательства». Это вопрос теоретиков права и специалистов конституционного права.

Новеллами законодательства является то, что полномочия Правительства РФ в вопросах реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации расширены Конституцией, и спроецированы в новом Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Так, Правительство *обеспечивает* единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти, осуществляет взаимодействие органов публичной власти и координацию их деятельности, а также способствует устранению разногласий между ними. Правительство РФ *обеспечивает* реализацию национальных целей, национальных проектов, формирует федеральные целевые программы, государственные программы Российской Федерации и общенациональные планы действий, обеспечивает их реализацию (статья 13).

¹ Там же, статья 2.

Таким образом, обновленная роль и функциональное предназначение исполнительной власти – **обеспечение исполнения законодательства** Российской Федерации. Для этих целей Правительство *организует* реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, *координирует* и *направляет* деятельность органов исполнительной власти, *определяет единую* социально-ориентированную государственную *политику* в областях и сферах, определенных Конституцией, обеспечивает реализацию национальных целей, национальных проектов *и обеспечивает их реализацию, несет ответственность* за поставленные задачи и принятые решения. Курсивом автором выделены очевидные составляющие (элементы) функции «обеспечение». Принцип ответственности лежит в основе деятельности Правительства и органов исполнительной власти¹. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий².

Правительство РФ, реализуя право законодательной инициативы, вправе издавать нормативные акты в форме постановлений и, не имеющие нормативного содержания акты, – распоряжения относительно вопросов оперативного и иного текущего характера. Новеллой является то, что российское Правительство несет ответственность за обеспечение их исполнения. Акты Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению всеми публичными субъектами, которым они адресованы по всей территории Российской Федерации.

Впервые на конституционном уровне для Председателя Правительства РФ, членов Правительства, их супругов и несовершеннолетних детей установлены запреты и ограничения (новеллы к статье 110 Конституции). Контроль соблюдения конституционных запретов и ограничений осуществляется в порядке, предусмотренном указами Президента Российской Федерации.

Краткий тезисный обзор новелл, позволяет сделать вывод, что при сохранении единства системы государственной власти в Российской Федерации, законодательно эволюционировали и были конкретизированы конституционно-правовые основы организации, компетенции, функционального предназначения и роли

¹ См.: Часть 3 статьи 3 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».

² Там же, пункт 2 статьи 27.

Правительства и федеральных органов исполнительной власти. Созданы условия для согласованного действия различных ее уровней. Переориентация роли и функционального предназначения российского Правительства и органов исполнительной власти, по мнению автора, качественно повысит ответственность исполнительной власти за принимаемые решения и их исполнение.

Н.М. Конин

*профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук
e-mail: k_ap@ssla.ru*

Е.И. Маторина

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: matorina47@mail.ru*

О ДУХОВНО-КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

N.M. Konin

*Professor of the Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law*

E.I. Matorina

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

ON SPIRITUAL AND CULTURAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. В статье рассматриваются культурные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации; выделяются основные признаки, отличающие культурные права от других конституционных прав и свобод граждан. Конституцией РФ в ч. 1 ст. 44 гарантируется каждому свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. В настоящее время нуждаются в повышенной защите со стороны государственных и общественных структур именно культурные права человека и гражданина. Поэтому конструктивное сотрудничество и взаимодействие государственных органов в лице Министерства культуры, как федерального, так и регионального уровней, а также общественных организаций в правозащитной сфере крайне необходимы.

Ключевые слова: основные культурные права, особенности культурных прав человека и гражданина, Конституция Российской Федерации, проблемы охраны и сохранения основных культурных прав граждан.

В современную эпоху глобализации проблемы сохранения и эффективного использования культурного наследия чрезвычайно актуальны. Утраты культурных ценностей невосполнимы и необратимы, они неизбежно отразятся на всех областях жизни нынешнего и будущих поколений, приведут к духовному оскудению, разрывам исторической памяти, обеднению культуры общества в целом.

Повышение своего образовательного, культурного и духовного уровня наличие духовно-культурных прав и свобод связано с созданием условий и возможностей для граждан, которые способствуют их гармоничному и всестороннему развитию.

Право, органически присущее каждому гражданину – это возможность участвовать в культурной жизни и пользовании учреждениями культуры, (ч. 2 ст. 19, ст. 44 Конституции РФ). Каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотекам, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности (ст. 12 Конституции РФ).

В Конституции РФ¹ содержится перечень следующих духовно-культурных прав и свобод, являющихся основными: право на получение образования (ч. 1 ст. 43); свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ч. 1 ст. 44); право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44); право на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44); свобода совести (ст. 28).

Кроме того, согласно с ч. 1 ст. 43 Конституции РФ за каждым закрепляется право **на образование**, отраженное в ст. 43 Конституции РФ, куда включены, к примеру: а) гарантии общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2 ст. 43); б) право на получение каждым бесплатно высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ч. 3 ст. 43); а также и др.

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237; URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73642836/> (дата обращения: 11.11.2020).

Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (в ред. от 01.04.2020)¹. Рассматриваются как основной нормативно-правовой акт, направленный на регулирование отношений граждан в сфере культурной жизни.

В Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «Об образовании в Российской Федерации» конкретизируются положения Конституции РФ, определяется механизм реализации указанного права².

Конституцией РФ в ч. 1 ст. 44 гарантируется каждому свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.

Свобода творчества и преподавания конституционно гарантируется целым рядом более частных прав и обязанностей: правом на охрану интеллектуальной собственности; правом на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры; обязанностью каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Творчество непосредственно связано со способностями. В ст. 10 Основ законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. определяется, что каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями.

Свобода творчества – одна из важнейших духовных свобод, несущая мысль, что государство должно осуществлять минимум вмешательства в творческую деятельность, одновременно обеспечивая правовые гарантии охраны данной свободы. В частности, в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ помещен запрет цензуры, гарантирующий свободу не только массовой информации, но и других видов творчества.

Свобода творчества гарантируется и тем, что на этот вид деятельности не распространяются ограничения, предъявляемые к занятиям определенного рода. Например, согласно ч. 3 ст. 97 Конституции РФ депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой

¹ См.: Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (в ред. от 01.04.2020) // Российская газета. 1992. 17 ноября; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2028.

² См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «Об образовании в Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70191362/> (дата обращения: 01.10.2020).

деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Свобода творчества не может быть абсолютной, так как возможно злоупотребление ею. С целью защиты интересов и прав других лиц, обеспечения нравственности и безопасности общества, российская Конституция и законодательство содержат определенные ограничения данной свободы.

Согласно ч. 2 ст. 44 Конституции РФ каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Культурная жизнь выражается в разнообразной деятельности. Широкий спектр форм культурной жизни предопределяет и многообразие способов как участия в ней, так и реализацию возможностей каждого человека приобщиться к культуре, получить соответствующее образование, вступить в какую-либо творческую группу, заниматься творческой деятельностью и т.п.

Государство гарантирует гражданам РФ сохранность объектов культурного наследия, исходя из интересов настоящего и будущего поколений нашего многонационального народа Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры народов) Российской Федерации»¹. Каждый имеет право на беспрепятственное получение информации об объекте культурного наследия согласно порядку установленному в названном Федеральном законе, в пределах данных, содержащихся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Реализация права граждан на участие в культурной жизни и развитие творческих инициатив населения поддерживается посредством принятия различных нормативных актов законов, программ (концепций), темой которых является сохранение культурных ценностей (так, в Законе Саратовской области «О культуре» от 21 июля 2010 года № 118-ЗСО (в ред. от 30.07.2019) наряду с определением основных направлений деятельности органов государственной власти области в сфере культуры Саратовской

¹ См.: Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры народов) Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26, ст. 2519.

области (ст. 2), говорится о вопросах рассмотрения и размещения результатов независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры (ст. 2.1) определены меры государственной поддержки культуры. К которым относятся:

1) разработка мероприятий по реализации стратегии развития культуры на территории области;

2) учреждение и присуждение премий, выделение грантов в сфере культуры;

3) разработка и реализация государственных программ области, ведомственных целевых программ в сфере культуры, проектов, направленных на содержание, сохранение, распространение и освоение культурных ценностей, в том числе совместных проектов с творческими союзами, объединениями, участие в разработке и реализации государственных программ Российской Федерации и инвестиционных программ в сфере культуры;

4) модернизация материально-технической базы учреждений культуры и искусства, находящихся в государственной собственности области или муниципальной собственности;

5) создание условий для развития профессионального искусства, самодеятельного (любительского) художественного творчества, культурно-досуговой деятельности;

6) организация и развитие гастрольной, выставочной деятельности учреждений культуры и искусства, находящихся в государственной собственности области;

7) организация и проведение областных, межрегиональных, международных фестивалей, смотров, конкурсов, международных культурных обменов, создание условий для развития межрегиональных и международных профессиональных обменов;

8) содействие сохранению и развитию (модернизации) учреждений культуры и искусства в муниципальных образованиях области;

9) организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации работников учреждений культуры и искусства;

10) создание необходимых условий для деятельности творческих союзов, объединений в целях привлечения творческой интеллигенции и молодежи к участию в государственной культурной политике;

11) представление в установленном порядке работников учреждений культуры и искусства области к государственным наградам, премиям, почетным званиям;

12) предоставление иных мер государственной поддержки культуры в соответствии с действующим законодательством¹.

Реализация свободы совести и свободы вероисповедания способствует духовному развитию человека, формированию его как личности с определенной системой нравственно-религиозных воззрений.

Следует отметить, что Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 02.12.2019) «О свободе совести и о религиозных объединениях»² гарантирована свобода совести и вероисповедания и не может быть ограничена, что является важным обстоятельством для правоприменительной деятельности, так как даже наступление условий, связанных с введением чрезвычайных административно-правовых режимов не является препятствием для введения каких-либо ограничений вышеуказанных прав (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

У российского государства есть обязанность по охране, обеспечению и защите, т.е. гарантированию, всех прав и свобод человека и гражданина независимо в каком нормативном акте они отражены (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ). Являясь непосредственно действующими, они придают смысл, содержание и применение законам, деятельности законодательной и исполнительной властей, органов местного самоуправления и их обеспечение гарантировано правосудием³.

Кроме того, в Конституции предусмотрена должность Уполномоченного по правам человека (ч. 1 п. «д», ст. 103), что также является выражением повышенной гарантии, предоставляются необходимые полномочия Конституционному Суду РФ, который выступает фактическим и юридическим гарантом прав и свобод во всех рассмотренных им делах. Поэтому в решениях Конституционного Суда РФ неоднократно указывалось, что право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, признается и гарантируется в России согласно общепризнан-

¹ См.: Закон Саратовской области «О культуре» от 21 июля 2010 г. №118-ЗСО (в ред. от 30.07.2019) // Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 21, ст. 6161. Изменения внесены: ЗСО № 164-ЗСО от 24.09.2013, ЗСО № 170-ЗСО от 09.12.2015, ЗСО № 20-ЗСО от 27.03.2018.

² См.: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 02.12.2019) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4466. URL: [www/garant.ru](http://www.garant.ru) (дата обращения: 01.10.2020)..

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Государство и право. 1996. № 4.

ным принципам и нормам международного права в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 17 и ч. 1 ст. 46 Конституции РФ¹.

В заключение отметим, что в настоящее время нуждаются в повышенной защите со стороны государственных и общественных структур именно культурные права человека и гражданина.

Поэтому конструктивное сотрудничество и взаимодействие государственных органов в лице Министерства культуры, как федерального, так и регионального уровней, а также общественных организаций в правозащитной сфере крайне необходимы.

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 1999 г. «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 16, ст. 2080.

В.Е. Севрюгин

*заведующий кафедрой Института государства и права
Тюменского государственного университета, доктор юридических
наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
e-mail: 17041945@mail.ru*

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (К 25-Й ГОДОВЩИНЕ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

V.E. Sevryugin

*Chair head of the Institute of State and Law of Tyumen State University,
Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation*

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS THROUGH THE PRISM
OF ADMINISTRATIVE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION
(TO THE 25TH ANNIVERSARY OF THE CONSTITUTION
OF THE RUSSIAN FEDERATION)**

Аннотация. *Большинство государственных и общественных деятелей, прогрессивная общественность и представители правозащитных организаций, видные российские ученые юристы заявляют, что принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году – это результат компромисса. Из восьми, дошедших до стадии обсуждения вариантов Конституции Российской Федерации, приняли еще не доработанный, но компромиссный президентский вариант. В результате чего в текст сырого документа изначально были заложены ошибки, недостатки, противоречия и потенциальные политические «мины» замедленного действия, отчетливо проявившиеся в настоящее время.*

Ключевые слова: *Конституция; референдум; компромисс; реформирование; Парламент; Президент; легитимность; исполнительная власть; законодательная власть.*

Через четверть века действия Конституции Российской Федерации, как представляется, пришло время внимательно проанализировать все недостатки, исправить ошибки и привести текст Основного закона в полное соответствие с духом и потребностями времени, отражающими современную реальность, и во благо рос-

сийского народа. Так, по мнению Председателя Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькина у действующей Конституции есть недостатки. К их числу относятся «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры, противопоставление органов местного самоуправления органам государственной власти», и ряд других¹. По мнению В.Д. Зорькина «подобные недостатки вполне исправимы путем точечных изменений» вносимых, по мере необходимости, в действующий текст «живой Конституции». Это позволяет «не искажая сути правового смысла, заложенного в текст Конституции Российской Федерации, выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий».

В связи с этим, необходимо отметить, что давно ожидаемым, положительным явлением современной России стало появление постоянно действующего двухпалатного Парламента и закрепление его полномочий непосредственно в тексте действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. Это был первый реальный законодательный шаг нового государства на пути становления системы разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, и важным фактором прогрессивного развития социально-политической и общественной жизни страны. Так, согласно статьи 94 Конституции РФ, Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. В связи с чем, часть 1 статьи 104 Конституции наделяет представителей обеих палат Федерального собрания Российской Федерации, и депутатов Государственной Думы, и членов Совета Федерации, правом законодательной инициативы. Но это вовсе не означает, что исполнительная власть полностью отстранена от участия в выработке и принятии законодательных актов и других важных государственных решений.

Требования международного стандарта разделения властей заключаются в том, чтобы ни одна ветвь государственной власти не доминировала над другой, а закрепленная в Конституции система «сдержек и противовесов» уравнивала их полномочия и не позволяла ни одной из ветвей власти их узурпировать.

¹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 октября.

Анализ конституционно-правовой и общественно-политической литературы за последние годы и 25-летняя практика действия Конституции России позволяют с уверенностью утверждать, что государственная власть в тексте Основного закона страны распределена с явным перекосом в пользу исполнительной власти. Сложившаяся к настоящему времени в современной России однобокая, гипертрофированная система разделения властей, закрепленная в Конституции Российской Федерации, не позволяет эффективно решать многие накопившиеся социально-экономические и общественно-политические проблемы, становится тормозом для демократического развития страны и формирования полноценного гражданского общества.

Суть предлагаемы в рамках настоящей статьи точечных изменений и дополнений в текст действующей Конституции Российской Федерации, не претендуя на их полноту, состоит в следующем.

Во-первых, в настоящее время, по Конституции Российской Федерации, практически вся реальная государственная власть страны сосредоточена в руках Президента России. Парламент имеет минимальные полномочия чисто декоративного характера.

Во-вторых, российский парламент изначально, по Конституции России, лишен одной из своих ключевых функций – контрольной. Парламент не имел и не имеет реальных полномочий на осуществление контроля деятельности Правительства и Президента Российской Федерации. Даже российские министры находятся вне контроля парламента, поскольку Конституция РФ не содержит императивных норм, касающихся конституционно-правовой ответственности министров. Министры замещают государственные должности и оставляют их не в силу воли Парламента, а в результате назначения на министерский пост Президентом РФ или главой Правительства РФ, и подотчетны только последним. Поэтому в целях повышения ответственности министров за порученное дело важно наделить Государственную Думу РФ правом выражать недоверие министру. Зависимость исполнительной власти от власти законодательной в правовом демократическом государстве является наглядным свидетельством демократичности конституционного строя. В соответствии с Международными стандартами разделения властей законодательная власть, как правило, выполняет контрольную функцию в отношении исполнительной власти. Этот принцип разделения властей еще раз нашел свое подтвержде-

дение в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, когда при представительной форме правления «исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям»¹.

Государственная Дума, в ее современном виде, не обладая контрольными функциями сама по себе, в сложившейся в современной России системе разделения властей, не является серьезным политическим фактором, какие бы решения она не принимала. С момента принятия Конституции РФ образца 1993 г., для прогрессивной общественности, стал очевиден тот факт, что при отсутствии контрольных полномочий Парламента, законодательная власть будет окончательно превращена в придаток исполнительной власти, необходимой последней для проталкивания угодных ей законов. Столь ущербный статус Государственной Думы усугубляется еще и тем обстоятельством, что нижняя палата парламента не является юридическим лицом. Финансовые средства на ее содержание поступают из аппарата Президента России. В целях защиты Государственной Думы РФ от давления исполнительной власти, по обоснованному мнению В.И. Осейчука «В Конституции России необходимо закрепить положение о том, что Президент РФ не имеет право распускать нижнюю палату парламента»².

В-третьих, наличие двухпалатной структуры Федерального Собрания Российской Федерации: верхней палаты – Совета Федерации и нижней палаты – Государственной Думы, по мнению ряда российских ученых, представляется не эффективной, нецелесообразной и недостаточно обоснованной, как в теоретическом, так и в практическом отношении³. Верхняя палата российского парламента – Совет Федерации, в соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, формируется из двух представителей каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти. Фактически это назначенцы, поскольку избиратель, в соответствии с действующим

¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (принят 29 июня 1990 г. 35 государствами – участниками совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе). URL: docs.cntd.ru/document/901731980 (дата обращения: 22.09.2020).

² Осейчук В.И. Народ России как субъект строительства демократического правового социального государства: монография. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета. 2007. С.130.

³ См.: Мау В. Конституция 1993 года и экономические реформы России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 4 (45). С. 166–171.

избирательным законодательством России, практически исключен из процесса формирования верхней палаты парламента Российской Федерации.

Создание нового конституционного органа – верхней палаты парламента России в 1993 г. также стал результатом компромисса федеральных и региональных элит, изначально ориентированного на соблюдение баланса их интересов. Если в первые годы образование Совета Федерации как верхней палаты парламента, ее существование еще можно было как-то оправдать, поскольку по должности в нее входили избранные народом первые руководители законодательной и исполнительной власти регионов, то в настоящее время туда назначаются бывшие руководители федеральных и региональных структур власти, пенсионеры и обычные рядовые чиновники-назначенцы. Заседание Комитетов Совета Федерации превратилось в имитацию бурной деятельности без видимых и ощутимых для пользы избирателей, положительных результатов. Представляется, что надобность в такой палате отпала. Эта мера позволит повысить авторитет Парламента как единственного законодательного органа России и ответственность парламентариев перед избирателями за качество принимаемых законов, а также позволит разгрузить законодательную ветвь власти от ненужной бюрократической волокиты.

В-четвертых, откровенная слабость и немощность российского парламента на фоне сильных президентских структур затрудняют ставить в повестку дня вопрос о назревших изменениях и дополнениях Конституции России, а также другие важные вопросы. Например: о наделении парламента контрольными функциями; о повышении статуса нижней палаты парламента в сторону расширения ее прав и возможностей; об отмене отдельных устаревших норм Конституции и вынесения этих вопросов на референдум; о принятии по отдельным вопросам конституционного строительства специального федерального конституционного закона. Так, например, ранее подготовленные Комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и местному самоуправлению и принятые Государственной Думой поправки и изменения, направленные на усиление парламентского контроля, были отклонены верхней палатой без объяснения причин. В Совете Федерации, как известно, доминирующей является позиция исполнительной власти. К числу серьезных наработок Государственной Думы Российской Федерации можно отнести следующие

предложенные Комитетами поправки, дополнения и изменения в федеральные конституционные законы: «Президенту России требуется согласие Государственной Думы не только для назначения премьер-министра, но и его заместителей, министров силового блока (МВД РФ, МИД РФ, МО РФ), руководителей ФСБ, ГРУ, Следственного Комитета РФ; Парламент может отправить в отставку любого члена Правительства РФ (при повторном выражении недоверия этому лицу); Явка в Парламентскую комиссию по расследованию обязательна для вызываемых лиц, с обязательным предоставлением необходимых документов; В случае противоречия Указов Президента РФ Конституции РФ и федеральным законам – действуют последние; Президент РФ должен утверждать военную доктрину в соответствии с Федеральным законом «Об обороне», и ряд других.

В-пятых, требует коренного изменения смысл п. 4 ст. 15 Конституции РФ, в котором закреплено положение о том, что «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». По сути, речь идет о примате международного права, международного договора над суверенным законодательством страны. Что в принципе недопустимо. Буквальное исполнение требований данной нормы лишает Россию, как независимую страну, государственного суверенитета, поскольку предписывают нашему государству подчиняться, так называемому международному сообществу, в лице специализированных международных учреждений и органов (Организация Объединенных Наций, Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк, Международный валютный фонд, и другие). По сути, данные специализированные международные учреждения, органы и организации абсолютно законно, основываясь на нашей Конституции и разъяснениях Верховного и Конституционного судов Российской Федерации, дают обязательные для исполнения указания органам законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. При этом, исполнение императивных норм международного права на территории Российской Федерации обязательно и отклонение от этих норм недопустимо. Это и есть вмешательство в наши внутренние дела, в наш государственный суверенитет, а по сути это правовая

диверсия против нашей страны. В современном однополярном мире во главе с США понимание сути принципов международного права деформировалось на фоне политической эскалации Соединенные Штаты Америки и их приспешники из стран Евросоюза делают все возможное для ослабления нашей страны, всячески препятствуют созданию в России юридических механизмов противодействия незаконным санкциям и другим мерам экономического характера. Ангажированными являются Международный коммерческий арбитраж, Международный торговый, Международный экономический и Международный спортивный суды, Европейский суд по правам человека и другие международные органы, учреждения и организации. В этих условиях, и в целях правовой защиты суверенитета нашей страны, успешной реализации собственных национальных и геополитических интересов, ставку необходимо делать на собственное национальное законодательство.

В-шестых. Как известно, к числу наиболее сложных и важных проблем Конституции РФ относится проблема закрепления в ее нормах статуса народов России. О них в тексте Основного закона страны не сказано ни одного слова. Как будто Россию населяют не русский народ и другие народы, а какие-то мифические инопланетные существа. По образному выражению В.В. Жириновского «в России живут какие-то непонятные люди без рода-племени». При этом лидер ЛДПР предлагает внести в текст Преамбулы Конституции РФ вполне конкретную формулировку «Мы, русские и другие народы России договорились о нижеследующем...»¹, вместо аморфной, но, по мнению западных политтехнологов, вполне «политкорректной» «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». Действительно, и с этим никто не спорит, в России вместе с русским народом, живет более ста народов, а не один «многонациональный народ». Принятию такой поправки мешает вот уже более 25 лет длящаяся и затянувшаяся дискуссия политиков и ученых в области философии, филологии, лингвистики, этнологии, юриспруденции относительно содержания понятий «нация», «национальность», «русская нация» и их трактовка в науке и гражданском обществе в такой многонациональной стране как Россия. По этой же причине в марте 2017 г. была приостановлена разработка заказанного федеральной властью проекта Федерального закона «О российской нации». Руководитель проекта извест-

¹ Жириновский В.В. Конституция должна защищать права русских людей // Аргументы недели. 2018. 27 июня.

ный этнолог В.А. Тишков, в то время заместитель председателя Президиума Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ. В результате название и содержание данного Закона было изменено. В настоящее время ведется работа над проектом нового Федерального закона под условным названием «Закон об основных принципах государственной национальной политики в Российской Федерации». Разрабатываемый проект в полной мере коррелируется с принятой в декабре 2012 г. Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, определяющей целевые ориентиры в регулировании данной сферы общественных отношений.

И, наконец, седьмое. В ходе подготовки и проведения конституционной реформы в России необходимо исключить диспропорции в распределении государственной власти в пользу исполнительной власти. Представляется возможным и для этого решения никаких препятствий действующая Конституция РФ не содержит, возложить всю полноту исполнительной власти на Президента РФ, который этой властью реально обладает. Фактически, в настоящее время, вся полнота исполнительной власти находится в руках Президента РФ и его администрации, а ответственность возлагается на Правительство РФ. То есть «де-юре» необходимо привести в соответствие с «де-факто» Для устранения данного противоречия в Конституции РФ, необходимо установление юридической ответственности Президента РФ за действия исполнительной власти и закрепление данного факта в следующей формулировке: «Исполнительная власть осуществляется Президентом Российской Федерации». Тем более, что, как правило, решение всех крупных проблем как внутри страны, так и за рубежом, связывают именно с деятельностью Президента РФ. Возглавив исполнительную власть, Президент РФ одновременно сможет отменить множество существующих в настоящее время дублирующих функций и, соответственно, дублирующих структур, как в собственной Администрации, так и в Правительстве РФ, что позволит реально снять огромную перегруженность этого института государственной власти в стране.

Д.В. Абакумов

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: abakumov_d@mail.ru*

К ВОПРОСУ О ГЛАВЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ

D.V. Abakumov

*associate Professor of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy, candidate of law*

ON THE QUESTION OF THE HEAD OF THE EXECUTIVE BRANCH IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. В статье поднимается проблема, связанная с изменениями в законодательстве о Правительстве РФ. Главный вопрос кто теперь возглавляет исполнительную власть в России. Автор делает предположение, как изменился баланс сил в государственном управлении и какова роль Правительства РФ в новой системе исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, Президент РФ, Правительство РФ, система исполнительной власти.

До 2020 года в российской правовой науке вопрос о том, кто возглавляет систему исполнительной власти в РФ, был давно и окончательно решен. В качестве аргументов приводились название и содержание первой статьи федерального конституционного закона №ФКЗ-2 «О Правительстве РФ», которая определяла, что Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, а также то, что Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации и является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации¹.

Новые веяния возникли в связи с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года по Конституции РФ. В частности, часть 1 статье 110 изложили в редакции,

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712 (утратил силу).

по которой исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации¹. Тождественная норма появилась в пункте «б» статьи 83 Конституции, дающая Президенту Российской Федерации право осуществлять общее руководство Правительством.

Понятие «общее руководство» не имеет легального закрепления, однако используется периодически в законодательстве. Так, статья 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² закрепило общее руководство таможенным делом в Российской Федерации за Правительством. При этом, далее не раскрывает содержание данного определения.

По мнению разработчиков поправок в Конституцию РФ, норма «об общем руководстве» не делает президента РФ главой исполнительной власти, а лишь придает юридическое значение фактическому состоянию дел. В настоящий момент применяется практика: когда периодически президент возглавляет заседания Правительства РФ, которые проходят под его руководством³.

Напомним, современной юридической науке, преобладающей остается точка зрения, что Президент РФ находится над всеми ветвями государственной власти, но при этом по каждой из них имеет определенные полномочия. Следовательно, президент РФ не возглавляет ни одну из ветвей власти, и, соответственно, исполнительную власть тоже. При этом, глава государства играет весьма значительную роль в сфере ее организации и функционирования. Он формирует Правительство РФ, непосредственно руководит работой некоторых федеральных органов исполнительной власти и т.п. Например, Президент РФ осуществляет руководство деятельностью «силовых» министерств, включая министерства обороны, внутренних и иностранных дел, и иных органов исполнительной власти. Подчиненность указанных органов исполнительной вла-

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

² 03.08.2018 № 289-ФЗ

³ См., например: официальный сайт информационного агентства REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2863350.html>; сетевое издание IZ.RU URL: <https://iz.ru/978135/2020-02-19/krashennikov-raziasnil-popravku-ob-obshchem-rukovodstve-prezidenta-pravitelstvom> (дата обращения: 02.12.2020).

сти напрямую Президенту РФ объясняется их значимостью для обеспечения целостности и безопасности России как государства¹.

Принятый новый федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² в статье 1 определил системность власти Российской Федерации, закрепив, что осуществлением исполнительной властью занимаются Правительство, федеральные органы исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, на Правительство возложено обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

В тоже время, Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

Таким образом, исходя из анализа приведенных норм, следует предположить, что Правительство РФ, перестав быть высшим органом исполнительной власти, разделило роль возглавляющего единую систему этой ветви власти, между собой и Президентом Российской Федерации, оставив общее руководство за последним.

¹ См., например: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2016. 760 с.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

Д.Г. Ермошина

*помощник проректора по научной работе
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
соискатель Отдела конституционного права Института
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
e-mail: diana-raj@mail.ru*

«ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ» – НОВОЕ ПОНЯТИЕ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

D.G. Ermoshina

*Assistant Vice-Rector for Science at Russian State University of Justice,
Aspirant of the Department of Constitutional Law of Institute
of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation*

“PUBLIC AUTHORITY” – A NEW CONCEPT IN RUSSIAN LEGISLATION

Аннотация. *В статье анализируется публичная власть как понятие, существовавшее до внесения изменений в Конституцию Российской Федерации от 14 марта 2020 года, так и его новое значение, и содержание с учетом принятых поправок. Даны основные характеристики и принципы функционирования публичной власти.*

Ключевые слова: *публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, принцип единства, принцип согласованности.*

Затрагивая вопрос о публичной власти в свете последних изменений, внесенных в Конституцию Российской Федерации Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, для начала необходимо исследовать само понятие публичной власти, существующее в юридической науке. До марта 2020 года ученые-юристы уже широко использовали понятие «публичная власть», подразумевая по ним совокупность общественных отношений, связанных с возможностью субъекта обеспечить подчинение воли объекта в целях реализации закрепленных правом общественных интересов¹. Указанное определение в целом

¹ См.: Кузин Д.А. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1 (57). С. 320.

выводится из принципов организации власти и ее функционирования, и следует отметить, что оно довольно схоже с определением государственной власти, под которой в целом понимается способность государства управлять обществом на законном основании и с помощью системы государственного принуждения. Также стоит учитывать, что многими учеными публичная и государственная власть отождествляются. Так, В.Е. Чиркин дает следующее определение: «Государственная власть, как власть социальная, является не частной, как это имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а публичной»¹ – подтверждая тесную связь двух понятий.

Публичная власть – это суверенная власть, представляющая способность, а также юридически закрепленное право лиц, замещающих должности в государственных или муниципальных органах, воздействовать от имени государства на население в той или иной сфере общественной жизни с целью осуществления государственной политики» – считает В.И. Савин².

Тем не менее, следует обратить внимание, что понятие публичной власти в научной литературе не только тесно связывают с государственной властью, но и придают ей иные, обособленные от государственной власти, характеристики, учитывая в первую очередь субъектный состав. В качестве примера можно привести входящее в состав публичной власти местное самоуправление и высказанное по этому поводу мнение Н.С. Бондаря: «Одним из принципов организации публичной власти <...> выступает принцип самостоятельности местного самоуправления. Ведь само по себе местное самоуправление является диалектическим единством институтов гражданского общества, правового положения личности и организации публичной власти»³. Это наглядно демонстрирует включение рядом ученых юристов системы местного самоуправления, не входящей в структуру государственной власти, в публичную власть.

В юридической науке прочно укрепилось представление о публичной власти как отдельном от государственной власти понятии после его использования в документах Конституционного Суда

¹ Чиркин В.Е. Государствоведение // В.Е. Чиркин. М., 2000. С.81

² Савин В.И. Муниципальное право России. Учебно-методическое пособие. М., 2007. С. 8.

³ Бондарь Н.С. Обеспечение баланса власти и свободы – главная задача конституционного правосудия // Проблемы совершенствования российского законодательства, 2005. С. 14.

Российской Федерации. На основании Постановления Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П местное самоуправление впервые было включено в систему публичной власти. Так, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что на местном уровне не могут быть созданы органы представительной и исполнительной власти, ввиду чего публичную власть осуществляет местное самоуправление и его органы, не входящие в систему государственной власти¹. В дальнейших своих Постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации только подтверждал эту позицию², включая в систему публичной власти как государственную власть на федеральном и региональном уровнях, так и местное самоуправление. Однако в законодательстве до последнего времени существовало только понятие государственной власти.

На основании Закона о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ³ в Конституцию Российской Федерации были внесены изменения и дополнения, в частности вводящие понятие «публичная власть» в законодательство на высшем уровне. С момента введения поправок это понятие появилось в ч. 1 ст. 67, п.г) ст. 71, ч. 2 ст. 80, а также в нововведенных п.е⁵) ст. 83, ч. 3 ст. 131 и ч. 3 ст. 132⁴. В контексте определения сущности публичной

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

² См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92–94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4, ст. 532; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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». URL: [https:// www.garant.ru/hotlaw/federal/674538/](https://www.garant.ru/hotlaw/federal/674538/) (дата обращения: 09.09.2020).

³ См.: Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. № 55 (8109). 2020.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках

власти наибольший интерес представляет часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации. Именно положения, закрепленные в этой статье, дают наиболее точное и исчерпывающее толкование публичной власти, провозглашая единство государственной власти и местного самоуправления в ее рамках и закрепляя целью ее функционирования соблюдение интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Напрямую принципы функционирования публичной власти так и остались незакрепленными, однако из общих принципов построения власти в Российской Федерации, указанных в Конституции, а также с учетом положений Заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г.¹ можно сделать вывод о следующих важнейших принципах, на которых базируется публичная власть: единство и согласованность.

Единство публичной власти следует из общих положений Конституции Российской Федерации о власти в государстве. В частности, многонациональный народ России осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (части 1–2 статьи 3 Конституции), которые теперь входят в общую систему публичной власти. Учитывая этот принцип, следует отметить, что органы местного самоуправления, не входящие в общую систему государственной власти на основании статьи 12 Конституции, теперь являются частью единой публичной власти, что призвано обеспечить общность ценностей и согласованность управления, направленную на соблюдение интересов народа. Таким образом, обеспечивается наиболее полное и качественное соблюдение закрепленных в Конституции Российской Федерации таких приоритетных ценностей как права и свободы человека и гражданина. Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о функциональном единстве публичной власти в рамках соблюдения общего направления

к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ст. 4398.

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. 17 марта 2020. № 56 (8110).

государственной политики и следования положениям законодательства.

Принцип согласованности действия публичной власти заключается в координированном взаимодействии, общем направлении политики и принятии сбалансированных решений по вопросам ведения органов государственной власти и местного самоуправления. Действие этого принципа гарантируется частью 2 статьи 80 и пунктом е⁵) статьи 83 Конституции Российской Федерации. На основании указанных положений, гарантом согласованного взаимодействия является Президент Российской Федерации как лично, так и посредством формирования Государственного Совета, призванного обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти.

С учетом изложенных выше положений и принимая во внимание общегражданское заблуждение в том, что местное самоуправление также является государственной властью, введение понятия «публичная власть» на законодательном уровне представляется более чем оправданным. Более того, закрепление понятия и, соответственно, института публичной власти сразу в Конституции Российской Федерации, являющейся Основным законом, подчеркивает важность такого решения и гарантирует соблюдение основополагающих принципов ее функционирования на практике.

А.В. Колесников

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
почетный работник высшего профессионального образования РФ,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: kaviras@yandex.ru*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ ВЛАСТЕОТНОШЕНИЙ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

A. V. Kolesnikov

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal
Law of the Saratov State Law Academy, Honored Worker of Higher
Professional education of the Russian Federation, Candidate of Law,
Associate Professor*

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SUBJECT OF POWER RELATIONS IN RUSSIA: HISTORY AND MODERNITY

Аннотация. *Ключевой проблемой развития нашего государства в современный период является построение эффективной системы публичной власти. Именно на это формально нацелены изменения в Конституцию РФ 2020 года. В статье определяется правовая позиция местного самоуправления в системе публичной власти России.*

Ключевые слова: *органы государственной власти; публичная власть; органы местного самоуправления; властеотношения; местное самоуправление.*

Первый, наиболее приближенный территориально к населению, этаж власти занимает местное самоуправление. Как и термин «публичная власть», понятие «местное самоуправление» появилось относительно недавно. Впервые в СССР на законодательном уровне о самоуправлении было сказано в преамбуле Закона СССР от 17 июня 1983 г. № 9500-Х «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями»¹. Но речь шла о самоуправлении в экономическом смысле, о повышении роли трудовых коллективов в социалистическом

¹ См.: Ведомости ВС СССР, 1983 г. № 25, ст. 382.

самоуправлении предприятиями. Этим и другими, активно принимаемыми в перестроечный период, нормативными актами «партийные реформаторы от КПСС, сделав ставку на экономическое самоуправление, загнали себя в ловушку рыночных реформ, которых всячески пытались избежать по идеологическим причинам. Вскоре выяснилось, что достичь самоуправления только в экономической сфере невозможно, так как оно не существует вне социально-политической жизни»¹. Первая попытка структурировать местное самоуправление в СССР как форму управления и власти была предпринята в результате принятия Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 (в ред. от 23.10.1990) «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»² (далее – Закон СССР 1990 г.). Это был «юридически оформленный результат идейных поисков путей демократической децентрализации государственного механизма, идущего на смену бюрократически централизованной советской власти»³. В период подготовки первого Закона СССР 1990 г. Коллектив разработчиков законопроекта сделал для себя жесткую установку, чтобы «в центре этого Закона был человек, гражданин и с его позиций рассматривать все задачи»⁴.

Основная идея выделения местного самоуправления из системы государственной власти заключалась в решении следующих задач:

- 1) формирование из советской централизации демократической децентрализации;
- 2) ликвидация партийного руководства единственной партии в системе управления на местах;
- 3) ликвидация двойного подчинения исполнительных органов;
- 4) непосредственное решение проблем наиболее волнующих население местной территории (в то время административно-территориальной единицы);
- 5) создание такой системы местного самоуправления, где решающая роль будет отведена человеку. Жители сами должны принимать решение, кто будет избран в органы местного самоуправления, и от их имени решать общие задачи.

¹ Годун П.А. Разработка законодательства о местном самоуправлении в СССР и России в 1983–1993 годах // Вестник Балтийского Федерального университета им И. Канта. Калининград. 2013. Вып. 12. С. 63.

² См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990, № 16, ст. 267; № 44, ст. 914.

³ Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. Издательство «НОРМА» 2015. № 3. С. 6.

⁴ Васильев В.И. Указ. раб. С. 7.

Отметим важную деталь. Основатели Закона СССР 1990 г. Не хотели и «ни в коей мере не имели ввиду отделение местного самоуправления от государственной власти (Г.В. Барабашев, В.И. Васильев)... нельзя противопоставлять местное самоуправление и государство... самоуправление развивается не вне, а внутри государственных форм и связано с развитием власти (К.Ф. Шеремет)... органы местного самоуправления не обособлены от государства, но они имеют право решать вопросы местного значения до конца. Этим отличается все, что было, от того, что должно быть»¹.

Это предопределило концепцию Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-I (в ред. от 03.12.2008) «О местном самоуправлении в РСФСР»² (далее – Закон РСФСР 1991 г. № 1551-I), где местное самоуправление определялось через призму системы органов и организаций и осуществлялось в рамках административно-территориального деления. В дальнейшем, после принятия в 1993 году Конституции РФ, был издан принципиально новый Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (в ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ). Парадигма местного самоуправления в этом законе была построена на базе общественной теории развития местного самоуправления.

К 2003 году была сформирована такая система местного самоуправления, при которой жители сами должны были принимать решение по ряду публичных дел: определять территорию муниципального образования; формировать систему органов местного самоуправления, то есть модель местного самоуправления при обязательном наличии в ней представительного органа; определять структуру органов местного самоуправления и численный состав представительного органа; устанавливать порядок управления муниципальным имуществом и средствами местного бюджета; принимать решение по порядку и условиям приватизации муниципального имущества; определять в соответствии с законом вопросы создания, порядок работы, вопросы кадрового обеспечения,

¹ Рыков А.Н. Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов, возникающих в сфере публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. Москва. 2017. № 3. С. 7–8.

² См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 49, ст. 4758.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 1995. № 35, ст. 3506; 1996. № 17, ст. 1917; № 49, ст. 5500; 1997. № 12, ст. 1378; 2000. № 32, ст. 3330; 2002. № 12, ст. 1093; 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108.

регулировать цены и тарифы на продукцию и услуги муниципальных предприятий и учреждений; осуществлять формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, а также контроль над его исполнением; вести внешнеэкономическую деятельность; образовывать целевые внебюджетные фонды, выпускать муниципальные займы и проводить лотереи; создавать различные муниципальные кредитные организации, в том числе муниципальные банки и выдавать кредиты; население принимало непосредственные решения, а органы местного самоуправления нормативные правовые акты по своим предметам ведения; жители муниципального образования могли привлечь органы местного самоуправления к ответственности в случае утраты доверия у населения. Порядок такого привлечения определялся уставом муниципального образования.

При этом формирование органов местного самоуправления и назначение муниципальных должностных лиц органами государственной власти и государственными должностными лицами, не допускалось ни в какой степени и форме. Появился новый институт муниципальной службы, регулируемый соответствующим Федеральным законом от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹ (далее – Закон 1998 г. № 8-ФЗ), которая осуществлялась по принципам отличным от принципов государственной службы.

В промежутки с 1995 по 1999 годы была выявлена и обобщена практика осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Результатом синтеза реального применения норм муниципального права стал Указ Президента от 15.10.1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления»² (далее – Указ Президента РФ № 1370). В нем Президент РФ, акцентировал внимание на важность различных сторон самостоятельности местного самоуправления в осуществлении публично-властных полномочий. Обозначил важность концепции местного самоуправления, основанной на конституционных и международных принципах, закрепленных в Европейской Хартии местного самоуправления³. Вместе с тем, он отметил, что «для эффективного функционирования государства необходим баланс

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998, № 2, ст. 224.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999, № 42, ст. 5011.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998, № 36, ст. 4466.

интересов государственных (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление». Определяя внутреннюю политику государства в отношении местного самоуправления, Президент РФ, тем самым показал, что основная идея местного самоуправления поменялась. В ее основу была положена смешенная (общественно-государственная) теория развития местного самоуправления. В дальнейшем такая позиция неоднократно была поддержана Конституционным Судом РФ. Итогом стала тенденция постепенного привлечения органов местного самоуправления к реализации общегосударственных функций и общих публичных интересов, не всегда совпадающих с желаниями жителей муниципальных образований. Власть становилась более централизованной и монолитной. Начало такому процессу положил принципиально новый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 13.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), который многократно менялся в сторону укрепления вертикали власти.

В настоящее время, несмотря на то, что в соответствии со ст. 12 Конституции РФ, оно самостоятельно в пределах своих полномочий и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, автономность и независимость местного самоуправления от государственной власти сузилась до минимума. Парадигма конституционной модели публичной власти и местного самоуправления в ее системе, стала четкой. Публичная власть едина. Конкуренция норм ст. 12 и статей главы 8 Конституции РФ может повлечь за собой различные варианты развития взаимодействия государственной публичной власти и муниципальной публичной власти, но уже сегодня поправки в Конституцию РФ и появление понятия «единая система публичной власти» увеличили вероятность переплетения функций и роста степени взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Одной из наиболее важных характеристик публичной власти, учитываемая ее неоднородность и полиэлементность, является при-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2020. № 29, ст. 4504.

чинно-следственная связь между субъектами, вступающими во властеотношения, «образующие своеобразную политико-правовую ткань общества»¹. Исследование государственной власти как одного из вариантов казуальных отношений проводилось еще Томасом Гоббсом (1588–1679 гг.)². Властеотношения являются разновидностью правоотношений. Они «не только являются одной из форм реализации власти, но и сами могут становиться ее объектом, когда она реализуется посредством издания нормативного предписания»³. Эти отношения в нашем государстве, складываются в процессе осуществления власти органами публичного управления, структурно включающими в свою систему Президента РФ в купе с органами, обеспечивающими его деятельность, органы государственной власти федерального и регионального уровней, а также органы местного самоуправления.

Сущность властеотношений заключается в навязывании юридически оформленной воли властвующего субъекта подвластному субъекту, направляя его работу или усилия в реализации своей компетенции в определенное выгодное (или необходимое) направление. Конституционное правовое регулирование достаточно четко иллюстрирует системность и взаимосвязанность элементов публичной власти и органов публичного управления. Власть единая, она осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления. У органов управления единые публичные цели, реализуемые в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Учитывая суверенность государственной власти и ее верховенство, в иерархии между элементами публичного управления, органы государственной власти являются вышестоящими, не смотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Из этого следует, что в связке, где субъектами властеотношений являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, первые исполняют роль властвующих, а вторые – подвластных.

Однако из конкуренции конституционных норм о единстве публичной власти (ч. 3 ст. 132), но организационной обособленности

¹ Властеотношения, субъекты, объекты и содержание. URL: <https://studfile.net/preview/7367517/page:8/> (дата обращения: 18.08.2020).

² См. подробнее: Гоббс Т. Указ. соч. 1991. С. 139–288.

³ Иванов Р.Л. Властеотношение как вид правового отношения // Вестник Омского университета. Серия «Право». Омск. 2011. № 1 (26). С. 14.

органов местного самоуправления и наличия собственных полномочий (ст. 12) вытекает сложность механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. С одной стороны, единство органов публичного управления, общность публичных интересов, организующее воздействие и правовое регулирование со стороны Президента РФ и различных ветвей и уровней государственной власти, единая государственная территория и государственный суверенитет, означают наличие прочных правовых управленческих связей между органами государственной власти и органами местного самоуправления. С другой стороны, организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления, говорит о наличии определенной самостоятельности органов местного самоуправления и о том, что не все управленческие связи реализуются в конкретных властеотношениях.

А.В. Руденко

*заведующий кафедрой административного и финансового права
Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент
e-mail: RudenkoCrimea@yandex.ru*

ВОПРОСЫ ЕДИНСТВА ТЕРМИНОЛОГИИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

A.V. Rudenko

*Head of Department of Administrative and Financial Law Crimean
branch of Russian State University of Justice PhD, Associate Professor*

ISSUES OF THE UNITY OF TERMINOLOGY IN THE SPHERE OF PUBLIC AUTHORITY

Аннотация. *Работа посвящена вопросу терминологии, применяемой при обозначении органов государственной власти и органов местного самоуправления. В работе анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривающие содержание термина публичная власть. Приводятся позиции ученых относительно содержания понятия публичная администрация. Ставится вопрос о необходимости комплексного анализа и выработки единого терминологического аппарата в указанной сфере.*

Ключевые слова: *терминология, публичная власть, публичная администрация, Конституционный Суд Российской Федерации, местное самоуправление, исполнительная власть.*

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ активно ввел в правовой оборот термин «публичная власть», закрепив в части 3 статьи 131 Конституции Российской Федерации положение о том что, органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффек-

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (дата обращения: 08.10.2020).

тивного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Закрепление данного положения в Конституции Российской Федерации базируется на ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчеркивал связь органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»¹ сформирована позиция, что исходя из конституционной характеристики местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, призванного в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина...

Расширяя данную позицию в Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»² Конституционный Суд РФ указал, что предоставляя местному самоуправлению возможность в соответствующей форме определенным образом влиять на формирование органов государственной власти субъек-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision63158.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision118883.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

та Российской Федерации (притом что эти лица действуют добровольно и в личном качестве и расходы за счет местного бюджета не производятся), федеральный законодатель исходил из наличия в законодательстве различных правовых форм взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации, включая высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обладают финансовыми, организационно-контрольными и иными полномочиями, не ставящими, однако, под сомнение самостоятельность местного самоуправления, как она определена статьями 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, которая исходит из признания ценности различных неимперативных форм сотрудничества между этими уровнями публичной власти.

В Постановлении 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»¹ окончательно сформирована позиция, что органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления конституцион-

¹ См.: 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». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision215624.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

ных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Таким образом, четко прослеживается стабильность позиции Конституционного суда Российской Федерации относительно места органов местного самоуправления в системы публичной власти. Исходя из этого введение денного термина в Конституцию Российской Федерации выглядит вполне обоснованным. Однако это создает и ряд терминологических проблем.

На ряду с нормативным, существует и научное закрепление терминов, которые разрабатываются и вводятся в оборот учеными. В правовой науке достаточно давно закрепился термин «публичная администрация», который после внесения в Конституцию Российской Федерации вступает в содержательный конфликт с понятием «публичная власть». Рассматривая современные работы, посвященные понятию публичная администрация, не сложно заметить его содержательное сходство с понятием публичная власть.

В работе «Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование)» авторы указывают, что «система государственных и муниципальных органов, иных органов, учреждений и организаций, которые во исполнение закона и установленном им порядке осуществляют в публичных интересах управленческие функции посредством принятия правовых актов управления, направленных на реализацию возложенных на этих субъектов властных полномочий и обязанностей по предоставлению публичных услуг»¹.

А.И. Стахов определяет публичную администрацию как «функциональное объединение (совокупность функционально взаимосвязанных) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также их структурных подразделений, территориальных органов и должностных лиц, наделяемых административно-публичными полномочиями»².

¹ См.: *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 4: 2019. С. 626–654. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402> (дата обращения: 11.11.2020).

² *Административное право России : учебник и практикум для вузов / А.И. Стахов [и др.] / под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 104.

Наряду с уже упомянутыми терминами в научном обороте используются термины «государственные органы», «государственная администрация», «органы государственной власти», «публичные органы власти», «административные органы» и д. р., что создает сложности не только в правоприменительной, но и в научной сфере. Обилие терминологии затрудняет практическое толкование нормативного материала и уяснение содержания научных работ, коммуникацию в юридической среде.

Не отрицая возможность разработки и внедрения авторами новых терминов, стоит отметить необходимость решения вопроса комплексного, междисциплинарного анализа терминологического массива, сложившегося в сфере деятельности государственных и муниципальных органов, учреждений и организаций, а также иных специфических форм, наделенных публичными полномочиями.

А.К. Сисакьян

*доцент департамента образования Троицкого филиала
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
e-mail: arussisakyan@mail.ru*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ВЛИЯНИЕ ИХ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ

A.K. Sissakyan

*Associate Professor of the Department of education
of Troitsk Branch of Chelyabinsk State University*

CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS OF THE PUBLIC POWER SYSTEM AND THEIR INFLUENCE ON THE FORMATION OF POSITIVE CONSTITUTIONAL LEGAL CONSCIOUSNESS

Аннотация. В статье проведены анализ и оценка конституционных поправок 2020 г., связанных с совершенствованием системы публичной власти, роли Президента РФ в механизме государственного управления, его положения среди органов государственной власти, изменении конституционно-правового статуса Конституционного Суда РФ и т.д. Автор рассуждает о роли конституционного правосознания, формируемого в процессе конституционного реформирования.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционное правосознание, публичная власть, конституционные преобразования, основы конституционного строя.

Небывало завидная для всякого рода нормативных преобразований скорость принятия конституционных поправок, помноженная на триумвират публичной власти, бюрократические перестановки, бессмысленные вкрапления в конституционный текст поправок, содержание которых, было бы допустимым реализовать посредством изменения федерального законодательства, и пестро украшающие суть затеи, пригодные лишь для неподготовленной публики, нормы, рассчитанные на снижение социальной напряженности в совокупности своей получают название конституционные реформы 2020.

Интерес к категории «публичная власть» связан с использованием ее в ряде статей уже обновленной Конституции РФ. Для понимания логики законодателя и верного восприятия конституционных положений, логичным, было бы для начала дать легальное определение термина, дабы избежать путаницы в его понимании.

Два уровня, теперь уже единой публичной власти, не взаимодействовать друг с другом при осуществлении полномочий, по определению не могут. Одновременно с этим, ст. 12 Конституции РФ гласит о самостоятельности органов местного самоуправления и неучастии их в системе органов государственной власти. Справедливо возникает вопрос: в чем заключается разница между такими органами власти, которые одновременно образуют единую систему публичной власти, тесно сотрудничают при исполнении полномочий, поскольку объединены единой задачей и вместе с тем, самостоятельны и отделены друг от друга? Очевидно, что существенная разница между органами государственной власти и местного самоуправления заключается в объеме и направлениях полномочий, сфере ответственности. И все же, отнесение их к единой системе публичной власти, с оговоркой на самостоятельность местного самоуправления от государственной власти нуждается в большей законодательной конкретизации.

Пункт «е».5) ст. 83 Конституции РФ гласит о правомочии Президента РФ по формированию Государственного совета РФ, наделяя при этом его властными полномочиями и надо полагать отнесением к государственной власти. Как в таком случае, быть с ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, где Государственный совет РФ к государственной власти не отнесен? К какой ветви власти надлежит отнести Государственный совет РФ? Не станет ли он со временем органом «союзного представительства»¹ и не заменит ли он собой Совет Федерации? Не приведет ли нас такое несоответствие к имитации и профанации системы сдержек и противовесов, утраты ценности значения разделения государственной власти, диверсификации ее? Хотелось бы большей ясности в вопросе об определении основных направлений внутренней и внешней политики; чью сферу ответственности формирует данная деятельность – Президента РФ или Государственного совета РФ? Каков порядок формирования Государственного совета РФ?

¹ *Корольков В.В.* «Убить нельзя лечить»: конституционная реформа–2020 и российский федерализм // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 130–142.

Конституционные поправки расширяют полномочия Президента РФ в законодательном процессе. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, Президент РФ вправе обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ для проверки конституционности ФЗ и ФКЗ до момента их подписания и опубликования. Казалось бы, подобное новшество позволит значительно повысить качество принимаемых нормативных актов, что должно стабилизировать правоприменительную практику, посредством непринятия несоответствующих Основному закону страны актов. Вот только, установление конституционного соответствия законопроекта по запросу Президента РФ, направленного в формируемый им же Конституционный Суд РФ, у автора настоящей публикации сомнения не вызывает.

Изменения в Конституцию РФ предлагают по –новому взглянуть на количественный состав судей Конституционного Суда РФ, порядок их назначения и смещения с должности. Анализируя произошедшие изменения в первом приближении, с уверенностью можно сказать об утрате независимости и самостоятельности Конституционного Суда РФ, как, впрочем, и иных представителей судебной ветви власти. Запредельное сосредоточение власти в руках главы государства, перераспределение полномочий во всей системе публичной власти грозит нарушением конституционного равновесия и по сути, невозможностью Конституционного Суда РФ находится в стороне от политической конъюнктуры.

Размышления на тему обновленного конституционно-правового статуса Конституционного Суда РФ хочется продолжить следующим. Прежнего Конституционного Суда РФ, учрежденного в качестве опоры и надежды отечественного конституционализма уже не будет, и это невосполнимая утрата для конституционного строя страны. Сказанное красноречиво подтверждает Заключение по запросу Президента РФ от 16.03.2020 г¹.

Непонимание вызывает факт проверки Конституционным Судом РФ Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» о соответствии (несоответствии) его статей положениям Конституции РФ. Вступивший в силу закон о поправке не нуждается в проверке

¹ См.: Конституционный Суд РФ. Заключение по запросу Президента РФ от 16.03.2020. // Российская газета. 2020. № 56 (8110). URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3529> (дата обращения: 25.03.2020).

на соответствие его Конституции, что вытекает из смысла ст. 136 Конституции РФ.

Новая редакция ст. 79 Конституции РФ провозглашает примат ее над международными договорами и решениями международных органов, что с точки зрения национальной политики, кажется нам действительно справедливым. В основу обновленной конституционной статьи ложатся сформированные задолго до этого правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные в связи с резонансными решениями Европейского суда по правам человека (дело «Маркин против России», «Анчугов и Гладков против России» и др.), а также дискриминационными санкционными и протекционистскими мерами ряда зарубежных государств, использующих при этом юридические и в том числе, судебные механизмы межгосударственных органов. Такое позиционирование себя на международной арене, в условиях, когда Европейский суд по правам человека навязывает россиянам европейскую систему ценностей, к слову сказать, совершенно утратившую собственную национальную идентичность, склоняет и призывает к принятию западного правосознания как единственного «нормального» вызывает понимание и объясняет принципиально жесткую позицию Конституционного суда РФ в этом вопросе. Но только при условии, когда речь идет о защите национальной идентичности, но вовсе не соответствия идеалам руководства страны. В своем желании уйти от навязчивого участия международной общественности, используя при этом решения Конституционного Суда РФ нужно быть крайне аккуратными.

Конституционные новеллы никаких радикальных изменений в правовом статусе Президента РФ не производят. Глава государства и без этого, еще в первой редакции Конституции РФ 1993 г. был поставлен над всеми тремя ветвями власти. Поправки незначительно повысили роль парламента, при этом, «номинально» сузив возможности главы государства, но оставляя за ним правомочие назначения в должности Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

В новой системе публичной власти Председателя Правительства РФ отстранить от должности возможно посредством единоличного решения Президента РФ, невзирая при этом, на полномочие нижней палаты Федерального собрания РФ утверждать кандидатуру такового по представлению главы государства. При

этом, не совсем ясной остается судьба самого Правительства РФ. Такая нехитрая конструкция взаимоотношений Президент-Парламент-Правительство кажется нам внутренне несогласованной. Что станет, если возникнут разногласия между Государственной Думой РФ и Президентом РФ по вопросам формирования и ответственности Правительства РФ. Какой орган выступит арбитром – Президент РФ, отправляющий Правительство РФ в отставку, или Государственная Дума РФ, утверждающая на должность Председателя?

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить следующее.

К сожалению, конституционные преобразования в РФ, скорее можно охарактеризовать как направленные на расширение полномочий для отдельных должностных лиц и государственных органов, централизацию их властных полномочий, возвышение над иными, что совершенно нивелирует ценность теории разделения государственной власти и не соответствует смыслу системы сдержек и противовесов. Реформа действующей Конституции РФ, изначально ориентированная Президентом РФ, на повышение качества жизни россиян и снижения социальной напряженности, едва ли повлияла на их жизнь, не иначе как реконструкцией аппарата публичной власти.

В условиях отсутствия внутренней согласованности самой Конституции РФ, говорить о формировании достаточного конституционного правосознания преждевременно. Деформация конституционного правосознания законодателя крайне губительна, как с точки зрения оценивания качества принимаемых им нормативных актов, так и влияния на конституционное правосознание населения, по отношению к которому оно приобретает средообразующий характер.

Часть 2

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МАТЕРИАЛЬНОГО И ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА****М.Б. Добробаба**

*профессор кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: dobrobaba_mb@mail.ru*

**ЗНАЧЕНИЕ ЛИЧНОСТНЫХ КАЧЕСТВ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СЛУЖАЩЕГО ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ*****M.B. Dobrobaba**

*Professor of the Department of Administrative and Financial Law
Kuban State University, doctor of law, associate Professor*

**THE IMPORTANCE OF PERSONAL QUALITIES
OF A PUBLIC SERVANT FOR THE EFFICIENCY OF DISCIPLINARY
RESPONSIBILITY IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM**

Аннотация. В данной статье анализируется значение личностных качеств государственного служащего для эффективности дисциплинарной ответственности. Автор обосновывает важность недопущения на государственную службу лиц с деформированным правосознанием, акцентирует внимание на необходимости нормативного обеспечения и реализации факторов мотивации, применению современных кадровых технологий в целях препятствия формированию девиантного поведения. Делается вывод, что личность государственного служащего следует рассматривать не только

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования».

как объект правового регулирования, но и в качестве субъекта обеспечения эффективности норм служебного права, регулирующих дисциплинарные отношения.

Ключевые слова: *система государственной службы, государственный служащий, личность государственного служащего, личностные качества, мотивация, девиантное поведение, дисциплинарная ответственность, эффективность дисциплинарной ответственности, психологический отбор.*

Знание особенностей личности государственного служащего имеет большое значение для изучения социально-психологического аспекта эффективности норм служебного права, регулирующих отношения дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

Выявляя черты, свойственные государственным служащим – субъектам дисциплинарных правонарушений, мы тем самым способствуем достижению максимальной эффективности норм служебного права, регулирующих дисциплинарные отношения. Существует и обратная связь: эффективная норма, регулирующая отношения дисциплинарной ответственности, выполняя функции общей и частной превенции, должна влиять на состояние служебной деликтности, в том числе на черты личности государственного служащего, способствующие совершению дисциплинарных проступков на государственной службе.

Личность государственного служащего представляет собой интегральное понятие, характеризующее особенности включения государственного служащего в государственно-служебные отношения, объединяющее в нем общечеловеческое, социально-специфическое и индивидуально-личностное начала.

Государственный служащий приходит на службу сформированной в процессе социализации личностью, в связи с этим очень важно не допустить поступления на государственную службу лиц с деформированным правосознанием, отличающихся корыстной мотивацией, склонных к противоправному поведению, что обеспечивается с помощью *психологического отбора* с применением специального психофизиологического исследования с применением полиграфа при поступлении граждан на государственную службу.

Государственно-служебное законодательство прямо не упоминают о возможности применения психологического отбора с применением полиграфа к тем, кто претендует на должность или

уже занимает ее. Вместе с тем, отдельные ведомства установили правила использования полиграфа самостоятельно¹. Кроме того, в ходе отбора изучаются личные и деловые качества, а также факторы риска².

Представляется, что психологический отбор с применением психофизических исследований может быть применен не только на федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, но и на государственной гражданской службе. Что касается возможности использования полиграфа на гражданской службе, его применение целесообразно только для поступления на гражданскую службу претендентов на должности руководителей, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Необходимо учитывать, что движущей силой поведения государственного служащего является его *мотивация*. В научной литературе справедливо отмечается, что мотивация может компенсировать многие недостатки в уровне развития ряда профессионально важных качеств, но слабую мотивацию практически невозможно чем-либо компенсировать и восполнить³. Следует признать, что некоторые из критериев мотивации хотя и существуют формально (система поощрений, социальные льготы, профессиональное развитие), но не реализованы на практике, либо не доступны для абсолютного большинства государственных служащих.

Для того, чтобы государственная служба отвечала мотивам граждан, поступающих на нее, необходимо развивать кадровую политику. Прежде всего, следует комплексно подойти к вопросу нормативного обеспечения и фактической реализации факторов мотивации. К критериям эффективности мотивации служебной деятельности государственных гражданских служащих следует отнести: государственные гарантии, оплату труда, премирование,

¹ См.: Приказ МВД России от 18 марта 2010 г. № 201/дсп «Инструкция об организации проведения психофизиологических исследований с применением полиграфа в органах внутренних дел Российской Федерации»; Приказ ФТС РФ от 25 сентября 2007 г. № 1196 «Об утверждении Временной инструкции о порядке проведения опросов с использованием компьютерного полиграфа в таможенных органах Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 1909 «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы принудительного исполнения Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020 г. № 1, ч. 2, ст. 94.

³ См.: *Бодров В.А.* Психология профессиональной пригодности: учебное пособие для вузов. 2-е изд. М.: ПЕР СЭ, 2006. С. 234.

систему карьерного роста и поощрение. Их административно-правовая регламентация и практическое внедрение позволят создать объективные условия, детерминирующие правомерное поведение государственных служащих, обеспечат эффективность государственно-служебной деятельности.

Одним из способов содействия профессиональному и личностному развитию, воспитанию добросовестного отношения к исполнению должностных обязанностей является *институт наставничества* на государственной службе¹, применение которого апробировано десятилетиями практики в МВД России и Следственном комитете Российской Федерации². К сожалению, в настоящее время в органах внутренних дел институт наставничества практически утратил воспитательную составляющую, поскольку заменено на «индивидуальное обучение»³. На государственной гражданской службе порядок осуществления наставничества регулируется Постановлением Правительства РФ от 7 октября 2019 г. № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴. Полагаем, в современных условиях существует необходимость в унифицированном закреплении института наставничества на законодательном уровне, при этом, наряду с обучением, наставничество должно быть направлено и на воспитание личности государственного служащего.

Категория личности государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок, неразрывно связана с проблемой противоправного девиантного (отклоняющегося) поведения. Учитывая значение качеств личности государственного служащего в механизме профилактики противоправного поведения при осуществлении государственно-служебной деятельности, представляется необходимым шире использовать ряд кадровых технологий.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 7 октября 2019 г. № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 41, ст. 5727.

² См.: Приказы Следственного комитета РФ от 29 марта 2011 г. № 42 «Об утверждении Положения об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации» и от 4 мая 2011 г. № 75 «Об утверждении Положения о консультантах-наставниках Следственного комитета Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».

³ Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 41, ст. 5727.

Так, при установлении испытательного срока, как средства выявления личностных качеств, в том числе исполнительской дисциплины, целесообразно закрепить в нормативных актах требование обязательной диагностики психологических качеств новых сотрудников.

Кадровой технологией, позволяющей не допустить деформации личности государственного служащего, является аттестация государственных служащих¹. К сожалению, в действующих нормативных актах при проведении аттестации, также как и при установлении испытания, основное внимание уделяется профессиональным и деловым качествам государственного служащего и явно ослаблено внимание к социально-психологическим и нравственным качествам, что не способствует объективной оценке аттестуемых.

Отдельной проблемой, связанной со значением личности государственного служащего как субъекта дисциплинарных отношений, является его профессиональная деформация, способная изменить личность сотрудника в асоциальную сторону. Для профилактики профессиональной деформации важно проводить мероприятия, направленные на предупреждение возникновения ее неблагоприятных причин, устранение факторов риска их развития, а также осуществлять корректировку профессионально-личностных деформаций². К числу таких мероприятий следует отнести: создание в коллективах здорового морально-психологического климата, доброжелательное отношение руководства к сотрудникам; информирование государственных служащих о проблеме профессиональной деформации; проведение периодических переосвидетельствований сотрудников на наличие профессиональной деформации и предрасположенности к ней; осуществление постоянного контроля поведения государственных служащих, склонных к употреблению спиртных напитков на службе и в быту, формирование в коллективе атмосферы нетерпимости к лицам, злоупотребляющих спиртными напитками; внедрение системы

¹ См., например: Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 (в ред. от 07.03.2020) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 437; 2020. № 10, ст. 1320.

² См.: Профессиональная деформация личностных качеств государственных гражданских служащих: Монография / М.В. Полевая, Е.В. Камнева, Н.С. Пряжников, Л.А. Жигун, В.В. Бондаренко, Н.В. Анненкова, Р.А. Ширванов, З.И. Борисова, Ю.А. Жуйкова, В.В. Казьмина, Е.А. Урожек. – М.: СВИВТ, 2017. С. 110–111.

проверок моральных и профессиональных качеств всех категорий государственных служащих и др.¹

Подводя итог, можно констатировать, что нормы служебного законодательства и их эффективная реализация влияют на личность государственного служащего, его правосознание, с другой стороны, правосознание государственных служащих, его социальные и психологические особенности влияют на действенность соответствующих норм служебного права. Подобное положение позволяет рассматривать личность государственного служащего не только как объект правового регулирования, но и как главный субъект обеспечения эффективности норм служебного права, регулирующих дисциплинарные отношения.

Поскольку деформация личности государственного служащего является основной причиной, способствующей совершению дисциплинарных проступков на государственной службе, изучение личности государственного служащего как субъекта дисциплинарных правоотношений, механизма формирования его противоправного поведения должны стать предметом служебной деликтологии как направления административно-деликтологических исследований.

¹ См.: *Кудаев П.П.* Управленческие технологии профессионального развития государственных гражданских служащих // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 76.

В.В. Денисенко

*профессор кафедры конституционного и административного
права Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: profdenisenko@mail.ru*

ПРИМЕНЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ (COVID-19)

V.V. Denisenko

*Professor, Department of Constitutional and Administrative Law
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Doctor of Law, Professor*

APPLICATION OF RISK-ORIENTED APPROACH IN ORGANIZATION OF STATE CONTROL (SUPERVISION) IN CONDITIONS OF PANDEMIC OF NEW CORONAVIRUS INFECTION (COVID-19)

Аннотация. В статье рассматривается применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Обосновывается, что нормативно-правовое закрепление моратория на проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов малого и среднего бизнеса выступает социально-правовым регулятором поддержки предпринимательства. Оценивается возможность сохранения некоторых инструментов и механизмов контрольно-надзорной деятельности, применяемых в период пандемии, и после выхода из нее.

Ключевые слова: национальные цели развития страны, стратегическое планирование, стратегическое управление, государственный контроль (надзор), риск-ориентированный подход, малый и средний бизнес, пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19), поразившая в 2020 году большинство стран мирового сообщества, внесла существенные изменения в сферы жизнедеятельности как внутри страны, так и на уровне межгосударственных отношений. Опасность данной пандемии проявилась в том, что она не только

представляет собой значительную угрозу жизни и здоровью населения, но и содержит серьезные риски для экономики в целом и особенно для малого и среднего бизнеса.

Вызовы пандемии обусловили необходимость принятия беспрецедентных мер по снижению рисков ее распространения. При этом введение и, главное, строгое соблюдение жестких ограничительных мер, с одной стороны, способствует замедлению распространения пандемии, снижая нагрузку на медицинские учреждения, с другой, – наносят значительный урон бизнесу. При этом при введении ограничений на деятельность физических лиц и организаций в условиях пандемии сохраняется высокий уровень неопределенности относительно перспектив восстановления социально-коммуникационных и хозяйственных связей. Именно эти риски побуждают государство более взвешенно подходить к введению полного либо частичного локдауна (lockdown).

Пандемия стала серьезным экзаменом для стратегического планирования и стратегического управления. Можно даже констатировать обнуление многих ранее принятых стратегий, которые пришлось оперативно пересматривать с учетом новых вызовов и угроз чрезвычайного характера. Отметим, что некоторые российские отрасли уже имели опыт работы в условиях ограничений, связанных с введением Западом санкций против России, хотя те ограничения и не были столь масштабными.

В условиях пандемии еще более актуализируется необходимость снижения административного давления на бизнес. В этой связи отметим, что некоторые авторы не без оснований утверждают, что этому способствует применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)¹. Данная точка зрения основана на установленной законодателем схеме снижения интенсивности контрольных мероприятий, предусматривающей уменьшение продолжительности проверки и их периодичности по мере уменьшения категории риска (от чрезвычайно высокого риска до низкого риска) и соответственно изменения класса (категории) опасности (от 1 до 6 класса), характеризующих деятельность производственных объектов.

¹ См., например: *Мартынов А.В.* Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27; *Безденежных В.М., Протасов К.А.* Особенности риск-ориентированного подхода при управлении малым и средним бизнесом // Интерактивная наука. 2016. № 5. С. 69–73.

В качестве одной из мер, направленных на поддержку предпринимательства, стало принятие Правительством РФ 3 апреля 2020 года Постановления о введении до конца 2020 года моратория на плановые проверки и ограничение оснований для внеплановых проверок¹. Позднее по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета по вопросам реализации в регионах России Указа о национальных целях развития страны до 2030 года, состоявшегося 28 сентября 2020 года, Президентом РФ дано поручение Правительству РФ о подготовке законопроекта о продлении до 31 декабря 2021 года запрета на проведение плановых проверок субъектов малого бизнеса². Данное решение может свидетельствовать о признании того, что в среднесрочной перспективе сохранятся риски если не распространения коронавирусной инфекции, то присутствия ее негативных последствий, наличие которых следует отнести к наиболее значимым внешним факторам рисков в стратегическом планировании и стратегическом управлении.

Уже сегодня становится очевидным, что последствия пандемии будут выступать в качестве учитываемого фактора стратегического управления на протяжении нескольких лет. Что касается долгосрочных экономических последствий COVID-19, то они, по оценкам некоторых специалистов, основанным в том числе и на изучении исторического опыта преодоления последствий предыдущих пандемий, могут проявляться на протяжении 5–10 лет и даже жизни одного или нескольких поколений³.

На сегодняшний момент особенности применения риск-ориентированного подхода при организации государственного кон-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73750816/> (дата обращения: 11.11. 2020).

² См.: поручение «Пр-1726ГС, п. 7 а» Перечня поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 28 сентября 2020 года. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64273> (дата обращения: 12.11.2020).

³ Подр. см.: Оскар Джорда, Санджей Р. Сингх, Алан М. Тейлор. Длительное экономическое «похмелье» после пандемий // Финансы и развитие, июнь 2020 // <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2020/06/pdf/fd0620r.pdf>; Корищенко К. Новый баланс: как изменится мировая экономика после пандемии // РБК, 7 апреля 2020; URL: <https://www.rbc.ru/opinions/finances/07/04/2020/5e8b438b9a7947038b71b8d9> (дата обращения: 12.11.2020).

троля (надзора) в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) могут быть охарактеризованы как стратегии сдерживания и смягчения вызовов пандемии, стратегии баланса ограничений и поддержки бизнеса, направленные на достижение краткосрочных результатов.

Ввиду неясности развития общемировых тенденций преодоления последствий пандемии и того, какими будут очертания кредитно-денежной и бюджетно-финансовой политики на ближайшее десятилетие, принимаемые решения по-прежнему основаны на риске неопределенности и представляют собой попытки поиска новых адекватных вызовам пандемии социально-правовых подходов к стратегическому управлению.

По мере накопления представлений об экономических последствиях пандемии, о потерях в одних отраслях (внешняя торговля, международные авиаперевозки, туризм, гостиничный и ресторанный бизнес и др.) и возможностях развития других отраслей (онлайн-продажа товаров, онлайн-развлечения и др.), появится возможность и необходимость разработки и принятия новых стратегических решений, таких как стратегия перевода государственной экономики и частного бизнеса на посткризисную модель, стратегия перехода к распределенной бизнес-модели, стратегия продвижения бюджетных бизнес-моделей (Low-touch)...

Оценивая сегодняшние реалии, базирующиеся на современных представлениях о возможных негативных последствиях пандемии, вероятность принятия обоснованных решений стратегического управления, основанных на объективной оценке рисков от пандемии, будет более высокой на краткосрочную перспективу, нежели на среднесрочный либо долгосрочный период. В этой связи сегодняшние стратегии в области предпринимательской деятельности должны быть ориентированы на минимально допустимый уровень ограничений на деятельность физических лиц и организаций, при сохранении практики минимально допустимого уровня государственного контроля (надзора) за малым и средним бизнесом, с одновременной разработкой требований и мер, соблюдение которых позволит свести к минимуму риски причинения вреда жизни и/или здоровью населения, иным охраняемым Законом интересам граждан, общества, государства.

И.Ю. Загоруйко

*профессор кафедры административного и конституционного права ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермский военный институт войск национальной гвардии Российской Федерации, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор
e-mail: 89082750080@mail.ru*

К ВОПРОСУ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ЗАДЕЙСТВОВАННЫХ В СОСТАВЛЕНИИ БУХГАЛТЕРСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ

I.Yu. Zagoruiko

*Perm State National Research University, Perm (Russia)
The Perm Military Institute of the National Guard Troops of the Russian
Doctor of Economics, Candidate of Legal Sciences, Professor*

TO THE QUESTION OF INVOLVING THE OFFICERS INVOLVED IN THE DRAFTING OF ACCOUNTING STATEMENTS TO THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Аннотация. *Статья посвящена порядку привлечения к административной ответственности должностных лиц бухгалтерии. Автор рассматривает основания и порядок привлечения должностного лица к ответственности.*

Ключевые слова: *административная ответственность бухгалтер, должностное лицо, налоговый орган, административное принуждение, наказание.*

В настоящее время на территории Российской Федерации зарегистрировано множество как крупных, так и небольших организаций. Как правило, у экономического субъекта возникает необходимость ведения бухгалтерского и налогового учета. Ведение учета должно осуществляться в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О бухгалтерском учете» № 402-ФЗ ведение бухгалтерского учета и хранение документов бухгалтерского учета организуются руководителем экономического субъекта. Руководитель экономического субъекта

может осуществлять ведение бухгалтерского учета лично, либо делегировать данные полномочия на главного бухгалтера или иное должностное лицо этого субъекта, либо заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета¹. Ввиду того что у бухгалтера достаточно широкий круг обязанностей, то вероятность допустить ошибку весьма велика. Ответственность за неисполнение обязанностей достаточно суровая.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей бухгалтер или руководитель организации могут привлекаться к административной ответственности (как должностные лица). Должностные лица подлежат административной ответственности только за те административные правонарушения, в совершении которых установлена именно их вина. Следует отметить, что бухгалтер отвечает только по тем обязательствам, которые предусмотрены трудовым договором и должностной инструкцией.

В результате совершенствования законодательства Российской Федерации в части привлечения к административной ответственности должностных лиц, задействованных в составлении бухгалтерской отчетности, наблюдается усиление ответственности за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету и бухгалтерской (финансовой) отчетности. По мнению Перовой Н.А., основная цель изменений – повышение эффективности мер пресечения нарушений требований к бухгалтерскому учету, в том числе бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, обеспечение реализации прав граждан, организаций, государства на получение надежной и достоверной информации в сфере экономической деятельности². Всегда стоит помнить о том, что любое усиление ответственности, в том числе административной ответственности за нарушение требований к бухгалтерскому учету и бухгалтерской (финансовой) отчетности, как правило, может привести к еще большим нарушениям со стороны должностных лиц.

При привлечении должностного лица, в том числе бухгалтера, к административной ответственности устанавливаются основания и порядок привлечения.

¹ См.: Федеральный закон № 402-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) «О бухгалтерском учете» // Российская газета. 2019. 6 августа.

² См.: Петрова Н.А. Новый порядок привлечения к административной ответственности за нарушение требований к бухгалтерскому учету и отчетности // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 5.

Основанием привлечения должностного лица (бухгалтера) к административной ответственности выступают правонарушения, совершаемые бухгалтером. На практике бухгалтером чаще всего совершаются следующие нарушения законодательства РФ:

1. Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 15.3 КоАП РФ).

2. Нарушение срока предоставления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации (ст. 15.4 КоАП РФ).

3. Нарушение сроков предоставления налоговой декларации (расчета по страховым взносам) (ст. 15.5 КоАП РФ).

4. Непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 15.6 КоАП РФ).

5. Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности (ст. 15.11 КоАП РФ)¹.

6. Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (базы для исчисления страховых взносов) (ст. 120 НК РФ).

7. Неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора) (ст. 122 НК РФ).

8. Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов (ст. 123 НК РФ)².

При установлении оснований привлечения бухгалтера к ответственности имеет место определенный порядок привлечения к ответственности данного лица.

Наиболее частыми нарушениями бухгалтера выступают правонарушения в области налогового учета, которые приводят к административной ответственности. Контроль за исполнением обязанностей ведения налогового учета возложен на специальный уполномоченный орган – налоговую службу. Порядок привлечения бухгалтера к административной ответственности в результате нарушения налогового законодательства можно представить следующим образом:

1. Обнаружение уполномоченным органом фактов, свидетельствующих о правонарушениях должностного лица (бухгалтера).

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 16.10.2020) // Российская газета. 27 октября. 2020.

² См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) // Российская газета. 30 декабря. 2016.

2. Составление акта налоговой проверки (акта о привлечении к ответственности).

3. Ознакомление лица, привлекаемого к ответственности, с результатами проверки, то есть актом налоговой проверки.

4. Лицо, привлекаемое к ответственности, может либо согласиться, либо не согласиться с результатами проверки уполномоченного органа. В случае соглашения с результатами проверки (выявленными нарушениями), лицо, привлекаемое к ответственности (должностное лицо – бухгалтер), несет административное наказание – уплата штрафа в размере, установленном в соответствии с законодательством РФ. Если же должностное лицо не соглашается с выявленными нарушениями, то в течение 30 дней с момента получения акта оно имеет право направить письменное возражение в налоговую службу для повторного рассмотрения.

5. Материалы и возражение рассматриваются налоговым органом с участием лица, привлекаемого к ответственности, в течение 10 дней с момента окончания срока подачи возражения (по истечении 30 дней с момента выдачи акта должностному лицу). После повторного рассмотрения материалов вышеназванный уполномоченный орган выносит повторное решение о привлечении должностного лица (бухгалтера) к ответственности.

6. Лицо, привлекаемое к ответственности, может либо согласиться, либо не согласиться с вынесенным решением. В случае соглашения с результатами проверки (выявленными нарушениями), лицо, привлекаемое к ответственности (должностное лицо – бухгалтер), несет административное наказание – уплата штрафа в размере, установленном законодательством РФ. Если же должностное лицо не соглашается с выявленными нарушениями, то оно вправе подать жалобу на акт налогового органа в вышестоящий налоговый орган. Апелляционная жалоба подается в течение трех месяцев со дня привлечения к ответственности. К жалобе могут быть приложены обосновывающие ее документы.

7. Вышестоящий налоговый орган либо подтверждает правомерность акта налогового органа, ранее вынесшего решение о привлечении должностного лица к ответственности, либо не подтверждает правомерность акта, тем самым отменяет решение, вынесенное в акте.

8. В случае вынесения решения вышестоящим налоговым органом не в пользу должностного лица, привлекаемого к ответственности, данное лицо может обратиться с заявлением в суд о рас-

смотре́нии дела. При этом юридические лица и индивидуальные предприниматели могут обжаловать решения налоговых органов в арбитражном суде, а физические лица, не имеющие статус индивидуального предпринимателя – в суде общей юрисдикции. После рассмотрения дела суд выносит решение о виновности или невиновности лица, привлекаемого к ответственности (бухгалтера). В данной ситуации штрафы и с организаций, и с физических лиц взыскиваются только после решения суда.

Бахрах Д.Н. утверждает, что в производстве по делу об административном правонарушении необходимо доказать, что имел место факт совершения проступка, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, виновно в его совершении, а также учесть ряд иных обстоятельств, которые могут повлиять на исход дела (наличие смягчающих и отягчающих обстоятельств, сведения о характере и размере причиненного вреда и др.). Особое значение при этом имеет выяснение обстоятельств, связанных с установлением виновности лица в совершении административного проступка¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ввиду широкого круга обязанностей бухгалтера, существует большая вероятность совершения правонарушения, особенно в области налогового учета. Законодательство Российской Федерации регламентирует как основания, так и порядок привлечения бухгалтера к административной ответственности. Любое правонарушение должностного лица в ведении бухгалтерского и налогового учета влечет за собой достаточно суровую ответственность. С целью предотвращения правонарушений в рамках налогового и административного законодательства на предприятиях необходимо проводить профилактические работы с лицами, задействованными в составлении бухгалтерской отчетности, а также работы на предмет проверки знания норм в области бухгалтерского и налогового учета. Осуществление ежедневного внутреннего контроля в ведении учета позволит минимизировать риск привлечения к административной ответственности должностных лиц при сдаче отчетности.

¹ См.: Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

В.И. Майоров

*профессор кафедры конституционного и административного
права Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: 1955715@rambler.ru*

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМ ВИДЕОНАБЛЮДЕНИЯ, УСТАНОВЛЕННЫХ В АВТОМОБИЛЯХ ДОРОЖНО-ПАТРУЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ

V.I. Mayorov

*Professor, Department of Constitutional and Administrative Law
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
doctor of law, Professor*

ABOUT SOME QUESTIONS OF USE OF THE VIDEO SURVEILLANCE SYSTEMS INSTALLED IN CARS OF ROAD PATROL SERVICE OF THE STATE TRAFFIC INSPECTORATE

Аннотация. *Статья посвящена анализу правового регулирования и опыта использования систем видеонаблюдения в патрульных автомобилях Госавтоинспекции при осуществлении надзора в области безопасности дорожного движения. Рассмотрен опыт использования автомобильных систем видеонаблюдения в работе дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД России по Челябинской области. Автором сделан вывод об эффективности использования систем аудио- и видеofиксации в патрульных автомобилях Госавтоинспекции и необходимости дальнейшего расширения практики их применения, в том числе в виде портативных (носимых) видеорегистраторов.*

Ключевые слова: *патрульный автомобиль, система видеонаблюдения, Госавтоинспекция, дорожно-патрульная служба.*

Вопросы совершенствования деятельности Госавтоинспекции как основного субъекта обеспечения безопасности дорожного движения находятся в области постоянного внимания как со стороны органов государственной власти, так и научного сообщества. Ежегодный рост количества автотранспортных средств на дорогах страны повышает нагрузку и на сотрудников Госавтоинспекции,

в результате чего требуется механизмов и способов повышения эффективности их служебной деятельности.

В научных работах обращается внимание на то, что «с учетом стратегии реформирования МВД России, направленной на сокращение штатной численности личного состава подразделений дорожно-патрульной службы, наиболее приемлемым является ее интенсивное развитие»¹, которое возможно, в том числе путем расширения практики использования информационных технологий, достижений науки и техники. ГИБДД реализует федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения, который направлен на обеспечение соблюдения юридическими и должными лицами, гражданами обязательных требований в области безопасности дорожного движения.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения»² Госавтоинспекция может осуществлять надзор за дорожным движением как непосредственно, так и с использованием специальных технических средств. К таким техническим средствам относятся не только стационарные средства фото- видеofиксации правонарушений в области дорожного движения (так называемые дорожные камеры), но и системы видеонаблюдения, устанавливаемые в патрульных автомобилях дорожно-патрульной службы (далее – ДПС) Госавтоинспекции.

Установленные в автомобилях (мобильные) системы видеонаблюдения (далее – АСВ) предназначены для полносменной аудио- и видео фиксации окружающей обстановки впереди, сзади и внутри патрульного автомобиля, а также на передних и задних рядах салона автомобиля при несении службы сотрудниками ДПС и используется для аудио- и видеозаписи административных правонарушений, преступлений, происшествий, а также осуществляемых должностными лицами ДПС административных процедур в рамках исполнения государственных функций, в том числе связанных

¹ Долгополов А.А., Людкевич Ю.Н., Белоконь А.В. О совершенствовании информационных технологий для оптимизации деятельности подразделений дорожно-патрульной службы ГИБДД органов внутренних дел России // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 6 (108). С. 25–30.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 34, ст. 4446.

с контролем и надзором за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Использование информационных систем, видео- и аудиотехники, кино- и фотоаппаратуры, а также других технических и специальных средств, не причиняющих вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде относится к правам сотрудников Госавтоинспекции, в соответствии с Административным регламентом по надзору за дорожным движением, утвержденным Приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664².

Широкое распространение практики использования АСВ направлено на решение таких проблем, как борьба с коррупцией, контроль за правильностью действий сотрудников полиции при выполнении ими своих служебных обязанностей, создание дополнительной доказательственной базы в делах об административных правонарушениях или преступлениях и др.

Проводимые за рубежом исследования в области использования автомобильных систем видеofиксации показывают, что на полицейских поступает гораздо меньше жалоб при записи их работы на камеру³, улучшается восприятие деятельности полиции гражданами⁴, а полученные в ходе видеозаписи данные способны выступить одним из лучших объективных доказательств при возникновении судебного разбирательства⁵.

¹ См.: Методические рекомендации по применению стационарных, носимых и установленных в автомобилях (мобильных) систем видеонаблюдения и организации хранения и использования аудио-, видеоинформации, полученной в результате их применения: утверждены указанием МВД России от 27 июля 2018 г. № 1/8636 «О направлении Методических рекомендаций».

² См.: Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Barak A. «Contagious Accountability»: A Global Multisite Randomized Controlled Trial on the Effect of Police Body-Worn Cameras on Citizens' Complaints Against the Police // *Criminal Justice and Behavior*. 2017. Volume 44, issue 2, pp. 293–316.

⁴ См.: Gibbs T. (8 May 2015). *Durham Police Body Cameras Come with Pros, Cons and Cost*. ABC News. [Электронный ресурс]. URL: <http://abc11.com/news/durham-police-body-cameras-come-with-pros-cons-cost/707300/> (дата обращения: 25.08.2020).

⁵ См.: Амельчакова В.Н., Сулова Г.Н. Использование сотрудниками полиции систем видеорегистрации (международный опыт) // *Вестник экономической безопасности*. 2018. № 4. С. 142.

Административный регламент по надзору за дорожным движением предписывает обязательность (в случае наличия возможности) осуществления сотрудниками Госавтоинспекции административных процедур при надзоре за дорожным движением в поле обзора систем видеонаблюдения, размещенных в патрульных транспортных средствах и на стационарных постах, либо носимых видеорегистраторов. Следует обратить внимание, что сотрудники ДПС обязаны уведомлять участников дорожного движения, в отношении которых осуществляются административные процедуры, об использовании фото-, видео и звукозаписывающей аппаратуры, в том числе установленного в патрульном автомобиле видеорегистратора.

Использование АСВ в работе ДПС осуществляется на основе разработанных МВД России Методических рекомендаций по применению стационарных, носимых и установленных в автомобилях (мобильных) систем видеонаблюдения и организации хранения и использования аудио-, видеоинформации, полученной в результате их применения (далее – Методические рекомендации).

В Методических рекомендациях закреплены требования к порядку действий должностных лиц Госавтоинспекции по применению видеорегистраторов в процессе несения службы, тактике применения видеорегистраторов, тактике применения и порядку использования базы данных аудио-, видеоинформации, полученной с использованием видеорегистраторов. Отдельно регламентированы особенности использования полученной с использованием видеорегистраторов аудио-, видеоинформации при возбуждении и производстве по делам об административных правонарушениях.

На сегодняшний день автомобили Госавтоинспекции во всех регионах России оснащены АСВ. Главные управления МВД России в субъектах РФ разрабатывают для своих сотрудников инструкции по применению систем видеонаблюдения, установленных в патрульных автомобилях, в которых конкретизируются положения Методических рекомендаций. Так, в Челябинской области действует Инструкция по применению систем видеонаблюдения, установленных в патрульных автомобилях ДПС Госавтоинспекции для фиксации дорожной обстановки, и аудио- и видеозаписи внутри автомобилей (видеорегистраторов), организации хранения и использования аудио-видеоинформации, полученной в результате их применения.

При активном использовании АСВ и реализации мер по контролю за их использованием ГУ МВД России по Челябинской области и территориальными подразделениями ОВД Челябинской области за 2017–2019 гг. удалось достичь существенной положительной динамики по ряду направлений. В частности, значительно сократилось количество жалоб и обращений, поступивших в подразделения Госавтоинспекции Челябинской области, на действия сотрудников ДПС: 8 573 – в 2017 г., 7 787 – в 2018 г., 2 418 – за 8 мес. 2019 г. Также уменьшилось количество привлеченных к дисциплинарной ответственности должностных лиц Госавтоинспекции Челябинской области за нарушения порядка использования видеорегистраторов и порядка несения службы на маршрутах патрулирования – со 106 чел. в 2017 г. до 8 чел. за 8 мес. 2019 г.

За последние два года сократилось и количество отменных судами административных дел по ст. 12.8 «Управление транспортным средством в состоянии опьянения», ст. 12.26 «Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения» КоАП РФ, возбужденных сотрудниками ДПС Госавтоинспекции Челябинской области: 164 – в 2017 г., 77 – в 2018 г. и 8 – за 8 мес. 2019 г.

Приведенные фактические данные свидетельствуют о повышении эффективности выполнения сотрудниками ДПС Госавтоинспекции МВД России по Челябинской области своих служебных обязанностей при осуществлении видеофиксации их деятельности.

Необходимо отметить, что использование АСВ (а также иных средств видеозаписи) является наиболее востребованным в случае привлечения к ответственности по статьям 12.8 и 12.26 КоАП РФ. Это обусловлено большим количеством необходимых процессуальных действий, требующих их видеофиксации или присутствия двух понятых: так, при освидетельствовании водителя транспортного средства на состояние опьянения требуется составление уполномоченными должностными лицами Госавтоинспекции и медицинскими работниками, как правило, не менее шести процессуальных документов, а именно: протокола об отстранении от управления транспортным средством; акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения; протокола направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения; акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения; протокола об административном правонаруше-

нии; протокола задержания транспортного средства¹. В таком случае наличие видеозаписи осуществленных процедур окажет существенное влияние на оценку правильности их проведения, позволит исключить возможность оспаривания действий сотрудников Госавтоинспекции в суде.

Однако не только освидетельствование на состояние опьянения, но и осуществление таких процедур, как например, осмотр транспортного средства, осмотр места ДТП, осуществляется либо в присутствии двух понятых, либо с применением видеозаписи проводимых действий. Полученные при совершении административных действий видеозаписи приобщаются к соответствующему протоколу либо акту освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Вместе с тем в настоящее время наблюдается отсутствие единого подхода к определению роли использования видеорегистраторов в административно-юрисдикционной деятельности. Во многом это обусловлено тем, что не сформирована полноценная нормативная правовая база использования данных приборов: на федеральном уровне МВД России издано лишь Указание МВД России от 22 февраля 2013 г. № 1/1523 «О применении видеорегистраторов», на основании которого в регионах разрабатываются инструкции по работе с системами видеонаблюдения; Методические рекомендации также не имеют силы нормативного правового акта.

Следует отметить, что в настоящее время растет использование в служебной деятельности полицейских не только автомобильных регистраторов, но и портативных систем видеонаблюдения, которые представляют собой компактные цифровые видеокамеры, работающие в автономном режиме. За последние несколько лет многие развитые страны внедрили в практику правоохранительной работы использование так называемых нательных камер (body camera).

В России оснащенность подразделений Госавтоинспекции носимыми видеокамерами составляет 28,7 %. При этом количество субъектов Российской Федерации, где эксплуатируются указанные технические средства (более 12,4 тыс. ед.), в 2019 г. увеличилось до 72-х (на 1 декабря 2017 г. – 23, 1 декабря 2018 г. – 63). На 2020

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1.

год запланирована поставка 10 636 портативных видеорегистраторов и 288 терминалов к ним.

Таким образом, применение современных технологий в работе полиции позволяет повысить ее эффективность. Использование достижений науки и техники также является одним из принципов деятельности полиции. По нашему мнению, развитие практики использования носимых и установленных в автомобилях (мобильных) систем видеонаблюдения способно обеспечить открытость и прозрачность работы полицейских, минимизировать случаи нарушения дисциплины и законности в их служебной деятельности, повысить уровень общественного доверия и тем самым сформировать положительное общественное мнение о работе полиции.

М.В. Пресняков

*профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского
института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС,
доктор юридических наук, доцент
e-mail: presnykov1972@yandex.ru*

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УTRATY ДОВЕРИЯ: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ*

M.V. Presnyakov

*professor of the Department of Service and Labor Law
of the Volga Institute of Management named after P.A. Stolypin –
branch of the RANEPА, Doctor of Law, Associate Professor*

Аннотация. *Рассматриваются вопросы повышения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в связи с безальтернативными санкциями предусмотренными действующим законодательством.*

Ключевые слова: *государственная служба, дисциплинарная ответственность, эффективность, коррупционное правонарушение.*

Толковый словарь С.И. Ожегова определяет слово «эффективный» как «действенный», т.е. дающий наилучший результат¹. Таким образом, термин «эффективность» предполагает «результативность» в достижении определенной цели. Сходным образом в «Современном толковом словаре русского языка» понятие «эффективный» обозначает «дающий эффект, действенный»².

Термин «эффективность юридической ответственности» в специальной литературе рассматривается как определенное «качество» юридической ответственности, которое обеспечивает необходимый результат ее применения³. Таким образом, эффек-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00448.

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 914.

² См.: Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. М.: АСТ, 2006. С. 1050.

³ См.: Кузько А.В. Повышение эффективности конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5.

тивность юридической ответственности в целом оценивается как степень достижения определенного результата. В этой связи чрезвычайно важно четко понимать какой именно результат призвана обеспечивать а) дисциплинарная ответственность в целом, б) специальная дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих и иных субъектов, выполняющих обязанности публичной службы; в) дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных правонарушений.

Нужно сказать, что цель дисциплинарной ответственности в целом в значительной степени специфична и отличается от иных видов юридической ответственности. Если гражданская или материальная ответственность имеют выраженный компенсаторный характер, то дисциплинарная ответственность направлена на обеспечение добросовестного исполнения работником трудовых обязанностей и превенцию дисциплинарных проступков. В трудовых отношениях это достигается путем предоставления работодателю права по своему усмотрению применить к работнику одно из предусмотренных дисциплинарных взысканий за совершение последним дисциплинарного проступка. При этом такая ответственность представляет собой средство защиты интересов работодателя от недобросовестного поведения работника. Именно поэтому данная ответственность носит «необязательный» или, говоря юридическим языком, диспозитивный характер: если работник явился на работу в состоянии алкогольного опьянения, то работодатель вправе а) его уволить, б) объявить ему выговор или замечание, в) оставить его проступок без каких-либо последствий. Эффективность такой ответственности будет оцениваться самим работодателем в зависимости от того какую цель он преследует при применении дисциплинарного взыскания, исходя из своих «частных» интересов. Дискреция работодателя здесь является неотъемлемой составляющей такой ответственности и ограничивается законом только в той степени, в какой это необходимо для защиты трудовых прав работников.

Совсем иначе дело обстоит на государственной или муниципальной службе, а также в тех сферах, где речь идет о выполнении лицом публично значимых функций, затрагивающих интересы неопределенного круга лиц. В данном случае речь будет идти не только и не столько о защите «частного» интереса работодателя, но и об обеспечении прав и законных интересов третьих лиц. Соответственно, дисциплинарная ответственность уже не может рассматриваться

как средство «самозащиты» работодателя от недобросовестного работника, а выступает средством обеспечения публичного правопорядка. В этой ситуации мало приемлем вариант оставления без внимания факта появления на службе в состоянии алкогольного опьянения, например, сотрудника полиции или чиновника. Между тем, как это ни парадоксально, согласно действующему законодательству, такой вариант развития событий совсем не исключается, поскольку принцип дискреции работодателя (представителя нанимателя) при привлечении к дисциплинарной ответственности сохранен в законах об отдельных видах государственной службы в полной мере! Например, согласно статье 50 Закона о службе в органах внутренних дел на сотрудника в случае нарушения им служебной дисциплины *могут* налагаться дисциплинарные взыскания. Однако, дискреция представителя нанимателя в указанных случаях далеко не всегда оправдана. Следует иметь в виду, что, учитывая «относительную легкость наказания» в рамках дисциплинарной ответственности, одним из основных условий эффективности здесь является «не тяжесть, а неотвратимость наказания»¹.

О необходимости усиления начал публичности и императивности в институте дисциплинарной ответственности на государственной и муниципальной службе уже неоднократно говорилось на страницах специальной литературы (С.Е. Чаннов, М.Б. Добробаба и др.).

Вместе с тем, следует иметь в виду, что введение публичных механизмов дисциплинарной ответственности не может полностью устранить дискрецию субъекта дисциплинарной юрисдикции: существуют незначительные дисциплинарные проступки, при совершении которых наказание виновного может оказаться нецелесообразным. Мы всецело поддерживаем предложения о выделении на государственной службе категории грубых дисциплинарных проступков, за которые должны применяться наиболее серьезные меры дисциплинарных взысканий. Так, например, законодатель поступил в отношении института дисциплинарной ответственности на службе в органах внутренних дел, таможенных органах и т.п.

Однако, публичный характер специальной дисциплинарной ответственности обусловлен, как мы говорили выше, не столько

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» (постатейный) / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, В.Г. Емельянова и др. / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2002.

тяжестью проступка, сколько нарушением этим действием (бездействием) публично-правовых интересов. В этой связи, как нам представляется, специальная дисциплинарная ответственность должна дифференцироваться не только по субъекту (как это делается сейчас), но и «по объекту», т.е. в зависимости от того каким именно общественным отношениям причиняется вред. На сегодняшний день таким специальным «по объекту» видом дисциплинарной ответственности является ответственность за коррупционные правонарушения. В данном случае законодатель выделил совокупность деяний, образующих состав коррупционного правонарушения непосредственно в зависимости от объективной стороны и распространил их на все виды государственной службы (за незначительными различиями).

Специальная дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения вводится исходя из особенностей объекта посягательства, которым является не столько служебная дисциплина, сколько отношения, направленные на противодействие коррупции. При этом в качестве непосредственного объекта посягательства коррупционного правонарушения выступают ограничения и запреты, требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, неисполнение которых и образует состав коррупционного правонарушения (см., например, ст. 59.1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Такая ответственность носит явно выраженный публичный характер, поэтому в данном случае законодатель сформулировал соответствующие положения нормативно-правовых актов в императивной форме: «налагаются следующие взыскания», «подлежит увольнению в связи с утратой доверия». Более того, законодатель ввел конструкцию, своего рода, «грубого коррупционного правонарушения» в виде формализованных составов, которые в качестве санкции предполагают безальтернативное увольнение сотрудника. Для большинства видов государственной службы таких составов шесть:

- 1) непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого лицо является;
- 2) непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного

характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;

4) осуществление предпринимательской деятельности;

5) вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

6) нарушение запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Впоследствии, однако, пришло понимание, что правонарушения коррупционного характера могут значительно отличаться по степени тяжести: например, искажение сведений о доходах или об имуществе может быть незначительным. Соответственно, при применении дисциплинарных взысканий должна учитываться тяжесть коррупционного правонарушения, но как это сделать если Закон прямо предусматривает только один вид взыскания – увольнение?

Именно вследствие этой неоднозначной ситуации появились Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции¹. Преимущественно эти методические рекомендации относятся к исполнению обязанности по предоставлению сведений о доходах и расходах государственных и муниципальных служащих.

В частности, в данных Рекомендациях Минтруда предлагает дифференцировать коррупционные правонарушения на три

¹ См.: Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71288580/> (дата обращения: 10.10.2020).

вида: значительные проступки, влекущие увольнение служащего в связи с утратой доверия (приложение № 1), малозначительные проступки, за которые может применяться дисциплинарное взыскание в виде замечания или выговора (приложение № 2) и несут существенные проступки, за совершение которых при отсутствии отягчающих обстоятельств, взыскания могут не применяться (приложение № 1).

Представляется, что такая дифференциация коррупционных правонарушений появилась путем «развертывания» и конкретизации положения части 3.1 статьи 59.3 Закона, согласно которому взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

Нужно сказать, что установление «вилок» наказаний, позволяющих дифференцировать применяемые меры ответственности, является важнейшим инструментом реализации принципа справедливости, на что неоднократно обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации. Так, например, в Постановлении от 13.02.2018 № 8-П Суд отметил, что конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется дифференциация ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения.

Поэтому, сам подход, продемонстрированный Минтруда при разработке названных выше Методических рекомендаций, в целом заслуживает одобрения. Но здесь все же есть необходимость вернуться к статье 59.2 Закона, которая, повторимся, не предусматривает возможности применения иного дисциплинарного взыскания кроме увольнения, в том числе и за непредставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

П.П. Сергун

*профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: sergun-pp@yandex.ru*

А.М. Бобров

*начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
ФКОУ ВО «Пермский институт ФСИН России», доцент кафедры
административного и конституционного права Пермского
государственного национального исследовательского
университета, кандидат юридических наук, доцент
e-mail: prepodobnih@mail.ru*

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТОСПОСОБНОСТИ

P.P. Sergun

*Professor of the Department of administrative and municipal law
Saratov state law Academy, doctor of law, Professor*

A.M. Bobrov

*head of the Department of state and legal disciplines Perm Institute of
the Federal penitentiary service of Russia, associate Professor of the
Department of administrative and constitutional law Perm state national
research University, PhD in law, associate Professor*

ON THE QUESTION OF ADMINISTRATIVE DELICATE CAPACITY

Аннотация. *В настоящих тезисах статьи раскрывается содержание понятия «административная правосубъектность». Указывается, что в большей степени конкретизирующая роль правосубъектности проявляется в отдельных отраслях права, в том числе и в административном праве. На основе теоретического анализа различных подходов делается вывод о необходимости выделения в структуре правосубъектности помимо правоспособности, дееспособности еще и деликтоспособности. Приводятся конкретные аргументы в пользу возможного заимствования понятия «деликт» наукой административного права ввиду того, что термины, как и отрасли права, не существуют в «чистом виде» в отрыве друг от друга, а природа происхождения некоторых из них, как правило, носит заимствующий или уточняющий характер, что во многом обусловлено их иностранным происхождением. Делается вывод о частно-публичной природе происхождения понятия «административной деликтоспособности» и дается его определение.*

Ключевые слова: административная правосубъектность, правоспособность, дееспособность, деликтоспособность, деликт, правонарушение.

В условиях новых конституционных реалий, когда в России установлена и действует система публичной власти, в юридической науке и на практике, неизбежно возникают трудности с уяснением понятийно-категориального аппарата, используемого в ходе механизма правового регулирования, что влечет за собой появление противоречий, которые нередко перерастают в конфликты и даже споры, разрешаемые в административном или судебном порядке. Закономерно поэтому, что проблема понятий и терминов неизменно находится в центре внимания юридической науки. Известный русский правовед Василий Данилович Катков писал: «Как бы не увеличивали роль опыта и фактов в увеличении наших знаний, как бы мы не настаивали на необходимости расширений познания юриста в области законов и судебных решений, и с какой бы осмотрительностью и неопределенностью ни высказывались об общих связующих их идеях, или подозрительно относились ко всяким «теориям», – прочный фундамент юридического образования можно заложить лишь с помощью выяснения основных понятий юриспруденции»¹. Одним из понятий, раскрывающим правовое положение субъекта права, является «правосубъектность». Она включает в себя «правоспособность» и «дееспособность», а потому иногда именуется «праводееспособность». Такой подход, вообще говоря, является цивилистическим. Вместе с тем, выделения двух указанных элементов в целом свойственно всем отраслям отечественного права. Однако такой подход не является распространенным явлением для многих зарубежных правовых систем. Так, например, для английского права понятия правоспособности и дееспособности вообще не являются характерными. «Вместо них традиционно используется понятие правосубъектности. Вследствие этого функции таких юридических понятий, как правоспособность и дееспособность, взяли на себя понятия активной и пассивной правосубъектности»². По мнению видного теоретика пра-

¹ См.: Катков В.С. К анализу основных понятий юриспруденции. Харьков, 1903. С. 50–51.

² См.: Егорова М.А., Крылов В.Г., Романов А.К. Деликтные обязательства и деликтная ответственность в английском, немецком и французском праве: учебное пособие / отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 376 с.

ва С.С. Алексеева, в некоторых случаях возникает необходимость обособления деликтоспособности из дееспособности¹. В свою очередь, Н.В. Витрук отмечает, что «в юридической науке есть и суждение, согласно которому дееспособность – это признанная законом способность совершать только правомерные действия в целях приобретения, осуществления, изменения или прекращения прав или обязанностей. В этом случае способность отвечать за совершение деликтов (правонарушений) исключается из содержания дееспособности и составляет содержание самостоятельной категории деликтоспособности»². Некоторые авторы деликтоспособность отдельно не выделяют и полагают, как представляется, достаточно однобоко ее лишь следствием наличия этих свойств (правоспособности и дееспособности) у субъекта³. Не будет лишним отметить, что российской юриспруденции свойственно детализировать некоторые понятия, а иногда вводить и новые, как правило, не используемые за рубежом (например, механизм правового регулирования).

Конкретизирующая роль правосубъектности в наибольшей степени проявляется в отдельных отраслях права⁴. Административное право в этом смысле исключением не является. Более того, административное законодательство оперирует указанными юридическими терминами⁵. Вместе с тем это не означает, что все отрасли российского права их используют. Например, уголовное законодательство и наука уголовного права, понятие «правосубъектность» фактически не употребляет.

Учитывая тезисный характер данной работы, далее хотелось бы остановиться только на понятии «административная деликтоспособность». Стоит отметить, что в науке административного права долгое время практически не возникали вопросы источника происхождения указанного термина, а также его публично-правовой или частноправовой природы. В связи с этим вызывает особый ин-

¹ См.: Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. М., 2010. С. 281.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М.: НОРМА, 2009. 432 с.

³ См.: Слепнев А.В. Государство как субъект правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. С. 10.

⁴ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 273.

⁵ См., например, ст. 5 Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность, административная процессуальная правосубъектность [Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ].

терес весьма категоричное мнение А.А. Гришковца, резко критикующего попытку выделения такой новой отрасли права, как «так называемое административно-деликтное право»¹ и активно призывающего сообщество административистов к дискуссии по этому вопросу. С тех пор, как была открыта дискуссия, прошло уже около года. Однако особого развития, по крайней мере, на страницах юридической периодики, она пока не получила. Правда, В.И. Майоров² попытался обосновать существование административно-деликтного права, аргументируя свою позицию тем, что данное понятие имеет широкое распространение по запросу в сети «Интернет» (более чем 8 тыс. результатов), и наличием в специализированной научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU статей, монографий, диссертаций и пр. (329 научных работ). В качестве аргументов В.И. Майоров также использовал такой известный способ, как ссылку на авторитеты. Он обратил внимание на ранее опубликованные труды таких авторов, как Ю.Н. Стариков, О.С. Рогачева, А.В. Кирин, А.Н. Крамник, В.А. Круглов, В.В. Денисенко, А.П. Шергин, А.М. Воронов. Вместе с тем, как представляется, Владимир Иванович так и не ответил на ключевые доводы А.А. Гришковца, послужившие основанием для его научного вывода, основанного на классической теории права, а именно об отсутствии у «так называемого административно-деликтного права» собственного предмета и метода правового регулирования.

Продолжая последовательно выдвигать аргументы против административно-деликтного права, А.А. Гришковцом сделан вывод о цивилистической природе самого термина «деликт» и его принципиальной неприемлемости в связи с этим в административном праве³. Как представляется, с этим утверждением в полной мере согласиться нельзя. Солидаризуясь с мнением Алексея Алексеевича по поводу искусственности выделения из административного права такой подотрасли или даже самостоятельной отрасли, как административно-деликтное право, тем не менее, считаем впол-

¹ См.: *Гришковец А.А.* К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 1 (53). С. 54–61.

² См.: *Майоров В.И.* О проблемах признания административно-деликтного права // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 2 (54). С. 113–117.

³ См.: *Гришковец А.А.* Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 13–17.

не допустимым использование в науке административного права такого термина, как «деликт» и производное от него понятие «административная деликтоспособность» или, в терминологии сторонников административно-деликтного права «деликтность». Попробуем предложить в пользу этого некоторые аргументы.

Понятия и категории, как и отрасли права, не существуют в «чистом виде» в отрыве друг от друга. С одной стороны, каждая отрасль юриспруденции использует свой понятийно-категориальный аппарат, выступающий ее предметом. С другой стороны, природа происхождения некоторых понятий носит заимствующий или уточняющий характер. Как отмечал А.М. Васильев «у каждой правовой категории имеется свой реальный аналог в юридической сфере общественной жизни, выступающей по отношению к ней как первичный»¹. Думается, это вполне объективная ситуация в отечественном правоведении, где большая часть понятий и категорий восприняты из римского права и имеют иностранное происхождение (латинское, греческое, французское, английское, немецкое и др.). Особенно это характерно для частноправовой сферы.

Как представляется, административная деликтоспособность имеет частно-публичную природу происхождения (деликтоспособность – частную, административная – публичную). Деликтоспособность происходит, главным образом, от латинского термина «деликт» (*delictum*), который берет свое начало в римском праве и в переводе на современный язык означает «правонарушение». Способность – есть определенное свойство лица, связанное с условием возможности претерпевать последствия, нести ответственность перед кем-то или чем-то. Понятие «административная» подчеркивает связь с административным правом и так же имеет латинское происхождение (от лат. *administration* «управленская»).

Общий термин «деликтоспособность» применительно к административной правосубъектности, впрочем, как и иной отраслевой, оказался очень удобным для фактического обозначения возможности нести административную ответственность. В русском языке просто не получилось бы обозначить данное правовое явление такими терминами, как, например: «правонарушение способность», «преступно способность» либо же «проступко способность». Термины, обозначая те или иные понятия, должны быть

¹ См.: *Васильев А.М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 43.

понятны и воспринимаемые в дальнейшем толкователем, иметь реальную возможность обрести свою юридическую форму в тексте нормативного правового акта. «К разработке модели формирования понятийного аппарата российского законодательства необходимо применять принцип создания понятийных рядов, выделения исходной абстракции, ряда основных юридических понятий и субординированных к основному ряду понятий, которые раскрывают структуру, содержание, развитие и функционирование правовой формы»¹.

Понятие административной деликтоспособности имеет в административном праве самостоятельное значение, в особенности тогда, когда лица не могут в полной мере самостоятельно осуществлять свои права и обязанности в сфере управления, но могут быть привлечены к административной ответственности. Например, лицо не может приобрести в магазине алкогольную продукцию, если не достигло 18-летнего возраста, но может понести административную ответственность за ее распитие в общественном месте с 16 лет. Кроме того, понятие административной деликтоспособности, имеет негативно-ретроспективный характер, несмотря лишь на потенциальную возможность наступления неблагоприятных последствий при совершении административных правонарушений в прошлом. Административная же дееспособность во многом носит позитивно-перспективный характер, поскольку связана с потенциальной возможностью совершения правомерных действий в будущем. Такое разделение весьма удобно и продуктивно, а также вписывается в современную теорию разделения юридической ответственности на негативную (ретроспективную) и позитивную (перспективную).

Понятия правосубъектности, правоспособности, дееспособности и деликтоспособности наиболее характерны для гражданского права и гражданского законодательства, где они давно и успешно применяются. Также эти термины вошли в оборот и в науке административного права, активно используются в учебной литературе. Правда, стоит отметить, что понятие «административная деликтоспособность», действительно, выделяется не всеми авторами классических учебников и учебных пособий, что не исключает, тем не менее, возможность его использования. И здесь возникает резонный вопрос: если использование в науке административного

¹ См.: Мелькин А.А. Формирование юридических понятий в российской правовой системе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 7.

права цивилистических понятий правоспособности и дееспособности в целом ни у кого не вызывает сомнений, то почему же тогда, следуя отрицательному суждению А.А. Гришкковца, нельзя заимствовать также термин «деликтность»? Даже категориальный состав теории права, не говоря уже оботраслевых юридических дисциплин, не может быть неизменным, раз и навсегда данным, как отмечал, А.М. Васильев. «Он не только все более глубоко отражает диалектику своего предмета, но и сам изменяется на этой основе: в него включаются новые правовые категории, изменяется содержание ранее сформировавшихся понятий, исключаются, отпадают исчерпавшие себя понятия»¹.

Подводя краткий итог, можно сделать следующий вывод.

Понятие «административная деликтоспособность» не только возможно, но и необходимо использовать в административном праве. Оно позволяет глубже исследовать институт административной ответственности, раскрыть ее сущность, осмыслить ее трансформацию в ходе продолжающейся третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях. Заимствование проверенных и подтвержденных практикой терминов, характерных как для всего правоведения, так и отдельных отраслей права, позволит просто не «изобретать велосипед», искусственно создавая новые понятия, а сосредоточиться на получении реальных научных данных, востребованных практикой.

Учитывая изложенное, представляется возможным сформулировать авторское определение административной деликтоспособности, под которой понимается специфический структурный элемент административной правосубъектности в рамках административно-юрисдикционных правоотношений, представляющий собой ретроспективную (негативную) потенциальную возможность лица быть привлеченным к административной ответственности при совершении административного правонарушения.

¹ См.: *Васильев А.М.* Указ. соч. С. 138.

Л.Н. Сморчкова

*ведущий научный сотрудник Института государства и права
Российской академии наук, доктор юридических наук, доцент
e-mail: l.smorchkova@mail.ru*

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СПОСОБОВ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ
НА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

L.N. Smorchkova

*leading researcher at the Institute of State and Law of the Russian
Academy of Sciences, doctor of law, associate Professor*

**TRANSFORMATION OF METHODS
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL IMPACT ON ECONOMIC
RELATIONS IN MODERN CONDITIONS**

Аннотация. *Современные условия развития общественных отношений, характеризующиеся очень высоким темпом в связи с цифровизацией всех сфер и необходимостью быстрой адаптации к внезапно возникающим объективным обстоятельства (типа пандемии), обуславливают востребованность изменений сложившихся традиционных способов публичного управления социально-экономическими отношениями и соответствующей трансформации способов административно-правового воздействия на них.*

Ключевые слова: *публичное управление, административно-правовое регулирование, цифровизация экономики, правовые инструменты.*

Развитие человеческой цивилизации в современный исторический период предлагает публичной власти очень сжатые сроки для адаптации управленческого инструментария к стремительно изменяющимся внешним условиям.

С одной стороны, это необычайно высокие темпы научно-технического прогресса, порождающие внедрение новых технологий во все сферы жизнедеятельности человека и постоянный рост количества доступных ему материальных и нематериальных благ, которые объективно обуславливают необходимость перманентного совершенствования как национальной правовой системы

в целом, так и способов государственного управления в частности. С другой стороны, внезапное распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) поставила практически все государства перед необходимостью предпринять максимально возможные меры для обеспечения жизни и здоровья своих граждан ценою экономического благополучия страны, в том числе путем активного административного вмешательства в экономические и производственные процессы.

Анализ правовых реакций органов публичной власти Российской Федерации на социально-экономическое развитие в течение последнего года дают основание сделать вывод о двух основных направлениях в трансформации способов административно-правового воздействия на экономические отношения.

Первое направление обусловлено обозначенной на высшем государственном уровне политикой внедрения в экономику страны самых передовых технологий, в том числе цифровая трансформация реального сектора экономики, реализация цифровых инноваций во многих социально-экономических сферы жизни, в том числе в медицинской деятельности, в сельском хозяйстве, на транспорте, в строительстве и архитектуре, при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Внедрение цифровых инноваций требует адаптации со стороны общества, а также изучения как возможных проблем, связанных с их установлением и реализацией, так и возможных отрицательных (негативных) последствий и вариантов их нивелирования. В этих целях стало возможным предложить использование так называемых «регуляторных песочниц» – экспериментальных правовых режимов¹ в процессе стимулирования инновационного развития в сфере цифровой экономики, поскольку регуляторные инструменты, созданные до наступления эпохи развития цифровых технологий, не позволяют эффективно управлять изменениями². Задача регуляторных песочниц (экспериментальных правовых режимов) – гибкая и эффективная система управления изменениями в различных сферах общественного производства и внедрение инновационных продуктов и технологий с одновре-

¹ См.: Толмачевец Ю.А., Лисовский М.И. Перспективные возможности и преимущества внедрения регулятивных песочниц // Экономика и социум. 2019. № 1–1. С. 934–938.

² См.: Куклина Е.А. К вопросу об особы правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

менным сохранением уже сложившихся экономических отношений. Будучи совершенно новым инструментом регулирования общественных отношений, а также будучи инструментом, заимствованным из финансово-правовой сферы¹, экспериментальные правовые режимы как административно-правовой способ апробации внедрения и использования инновационных технологий в отдельных сферах общественных отношений, а также вопросы юридической техники закрепления института регуляторных песочниц в российском законодательстве только начали исследоваться².

В то же время уже принят и в течение полугода вступит в законную силу Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»³. В нем определены цели и принципы экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, круг участников экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, а также урегулированы отношения, связанные с их установлением и реализацией, в том числе изменением, приостановлением, прекращением, мониторингом, оценкой их эффективности и результативности.

В данном случае мы видим применение новационного способ воздействия на общественные отношения, который, с одной стороны, позволяет гибко и эффективно реагировать на прогрессивные достижения в различных социально-экономических сферах и внедрять инновационные продукты и технологии в условиях сохранения общего правового регулирования и устоявшихся общественных отношений. С другой стороны, являясь исключением из общего правового режима того или иного рода объектов, особый (экспериментальный) правовой режим, введенный для определенного узкого круга субъектов в отношении определенного узкого круга объектов, в определенном смысле вступает в противоречия с основными принципами права⁴.

¹ См.: *Достов В.Л., Шуст П.М., Рябкова Е.С.* Институт «регулятивных песочниц» как инструмент поддержки финансовых инноваций // *Деньги и кредит.* 2016. № 10. С. 51–56.

² См.: *Макаров В.О.* Юридическая техника закрепления института «регулятивных песочниц» в российском законодательстве // *Правовая коммуникация государства и общества: отечественный и зарубежный опыт. Сборник трудов международной научной конференции.* Воронеж, 2020. С. 338–342.

³ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2020. № 31, ст. 5017.

⁴ См.: *Сморчкова Л.Н.* Административно-правовое регулирование механизма экспериментальных правовых режимов в социально-экономической сфере // *Право и практика.* 2020. № 3. С. 63–69.

Второе направление трансформации способов административно-правового воздействия на экономику страны обусловлено общемировым кризисом 2020 года, вызванным пандемией коронавирусной инфекции COVID-19, который показал слабые стороны традиционного правового регулирования как инструмента государственного управления.

В России одновременно с введением ограничительных мер, были приняты отдельные меры поддержки малого и среднего бизнеса и социально-ориентированных некоммерческих организаций – были запущены новые кредитные программы, предприняты субсидиарные и меры налоговой поддержки. Но, строго говоря, это меры кратковременной поддержки граждан и организаций, но не экономики как таковой.

Правовой анализ принятия административных решений в отношении ведения экономической деятельности России в период пандемии, а также в отношении мер, направленных на предотвращение негативных последствий для национальной экономики, показал двоякий результат. С одной стороны, подтверждается объективная обоснованность таких решений. С другой стороны, наблюдается фактическая подмена правового регулирования административным регулированием, облаченным в правовую форму¹.

Право, как универсальный регулятор общественных отношений, под воздействием чрезвычайных обстоятельств претерпевает сильнейшую трансформацию. Его инструментарий в силу своих свойств объективно не всегда способен адекватно реагировать на реактивные изменения социума и критические ситуации. Одна из главных черт права – инертность, необходимая для устойчивого и стабильного функционирования любой национальной правовой системы, утрачивает свою ценность. Большее значение приобретает скорость принятия решений, облаченных в юридическую форму. Эволюция права в современный период развития российской государственности предполагает и трансформацию способов государственного управления, в том числе административно-правового воздействия на социально-экономические отношения.

¹ См.: *Сморчкова Л.Н.* Особенности административного регулирования экономической деятельности в Российской Федерации в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // *Право и практика.* 2020. № 2. С. 28–32.

Л.К. Терещенко

*заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент
e-mail: LKtereshenko@yandex.ru*

РЕЕСТРОВАЯ МОДЕЛЬ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

L.K. Tereshchenko

*deputy head of the Department of administrative legislation and process
The Institute of legislation and comparative law under the Government
of the Russian Federation doctor of legal Sciences, Honored lawyer of the
Russian Federation, associate Professor*

REGISTRY MODEL FOR PUBLIC SERVICES

Аннотация. *Рассматриваются направления развития законодательства в области оказания государственных и муниципальных услуг на основе реестровой модели в условиях перехода к цифровой экономике. Дан анализ порядка предоставления информации, условия получения информации из реестров, юридическая сила записей. Показано, что эти вопросы урегулированы не всегда отчетливо и их решение существенно различается, что зависит от целей сбора информации, ориентированного, прежде всего, на обеспечение выполнения функций государственных органов.*

Ключевые слова: *реестровая модель, государственные услуги, реестр, информация, электронная форма, управление данными.*

В настоящее время создано и ведется большое количество государственных и муниципальных реестров (регистров). Проведенный в рамках подготовки концепции правового обеспечения цифровой экономики анализ 55 реестров позволил выявить существующие тенденции их регулирования.

Реестры могут в нормативных правовых актах о них иметь различные наименования: государственный регистр (Государственный регистр фильмов), государственный фонд данных (государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства), Российская система нумерации, Федеральная

государственная информационная система, База данных по учету трудовых арбитров, Государственный кадастр отходов и т.д. Но по своей сути они все являются государственными информационными системами, включающими в себя массивы данных той или иной направленности.

В основной части реестры создаются на основании федеральных законов, являются государственными и ведутся оператором, который определяется либо соответствующим законом, либо на основании федерального закона Правительством Российской Федерации. Однако в зависимости от сферы, в которой ведется реестр, его содержания и правового статуса реестр может быть и негосударственным, и ведется уполномоченным лицом. Так, например, Реестр владельцев инвестиционных паев – система записей о паевом инвестиционном фонде, об общем количестве выданных и погашенных инвестиционных паев этого фонда, о владельцах инвестиционных паев и количестве принадлежащих им инвестиционных паев. Ведение реестра владельцев инвестиционных паев вправе осуществлять только юридическое лицо, имеющее лицензию на осуществление деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг, или специализированный депозитарий этого паевого инвестиционного фонда.

Порядок предоставления информации и субъекты, обязанные предоставлять информацию в ГИС, определяются в законодательных актах, но чаще детализация происходит на уровне подзаконных актов с учетом законодательства Российской Федерации о государственной тайне, законодательства Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательства Российской Федерации о персональных данных.

Условия получения информации из ГИС урегулированы не всегда отчетливо и существенно различаются, что связано с тем, что единого правового режима государственных информационных ресурсов быть не может в связи с характером информации, аккумулируемой в ГИС, целями ее сбора, ориентированного, прежде всего, на обеспечение выполнения функций государственных органов.

В зависимости от правового статуса и содержания реестра определяется круг лиц, которые имеют доступ к сведениям реестра. Круг лиц может существенно различаться. Основными критериями его определения являются принадлежность реестра, характер

информации, требования закона, наличие в его составе персональных данных и др. Эти же критерии влияют на требования к уровню обеспечения информационной безопасности ГИС, включая ее отнесение к информационным критически важным объектам.

Вместе с тем, ряд государственных информационных систем содержит информацию, представляющую интерес для бизнеса, частных лиц, которая по своему характеру не требует ограничения в доступе. Условия предоставления информации из таких государственных информационных систем должны быть равными независимо от статуса заявителя (кроме государственных и муниципальных органов).

Выявлена необходимость расширения доступа к информации, формируемой в государственных и муниципальных органах, в том числе к информации, сосредоточенной в государственных реестрах. При этом необходимо учитывать особенности защиты прав, зарегистрированных в государственных реестрах в электронном виде.

Для широкого использования информационных ресурсов должна быть обеспечена систематизация и гармонизация информации в государственных информационных ресурсах, обеспечение благоприятных правовых условий для сбора, хранения и обработки данных; создания инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных при условии обеспечения защиты прав и законных интересов личности, бизнеса и государства от угроз информационной безопасности в условиях цифровой экономики.

Представляется оправданным последовательный переход ведения и регистрационных действий в реестрах в цифровую форму оборота данных без дублирования в документарном обороте, реестровая модель, при которой подтверждением юридического факта будет запись в электронном реестре; в частности, переход от предоставления результата госуслуги в виде бумажного документа к записи в электронном реестре. Сложность заключается в необходимости оцифровки сведений, включенных в реестр в предшествующие годы. По некоторым оценкам это может занять около 30 лет (например, в органах ЗАГС).

Значительная часть ГИС не связана с оказанием государственных и муниципальных услуг. Соответственно, в этих случаях государство определяет условия и скорость перевода ГИС в электронную форму исходя из своих потребностей. Переход на реестровую модель предоставления государственных и муниципальных услуг

связана с определением ГИС, на основе информационных ресурсов которых осуществляется оказание государственных и муниципальных услуг, и корректировкой законодательства в части, которая ограничивает такой переход.

Реестровая модель подразумевает переход от предоставления результата государственной услуги в виде бумажного документа к записи в электронном реестре. На практике такая модель уже внедрена в некоторых федеральных органах исполнительной власти, в частности, Росреестре ФМС России. 27 декабря 2019 года принят Федеральный закон № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности». С 1 января 2021 года лицензии на осуществление отдельных видов деятельности будут выдаваться в электронной форме. Доступ к реестру лицензий предполагается открытым и общедоступным. При необходимости заинтересованные лица смогут получить выписку из реестра лицензий на бумажном носителе или в форме электронного документа.

В части ГИС, которые уже сейчас ведутся исключительно в электронной форме, нет какой-либо необходимости в корректировке законодательства.

Относительно ГИС в целом необходимо отметить, что имеет принципиальное значение не просто переход на электронное взаимодействие и придание юридической силы записям в реестре, но и учет особенностей защиты прав, зарегистрированных в государственных реестрах.

Наиболее перспективным представляется формирование общегосударственного подхода к управлению государственными данными с расширением их открытости.

С.А. Агамагомедова

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: saniyat_aga@mail.ru*

ОПТИМИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

S.A. Agamagomedova

*associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines
FSBEI HE "Penza State University" PhD in Law, Associate Professor*

OPTIMIZATION OF INTERACTION OF BUSINESS WITH PUBLIC GOVERNMENT UNDER STATE CONTROL AND SUPERVISION REFORM

Аннотация. *В статье выделены устойчивые тенденции взаимодействия публичной власти и бизнеса в условиях реформирования системы государственного контроля и надзора. К ним автор относит развитие системы категорирования подконтрольных (поднадзорных) лиц; системное административно-процедурное обеспечение государственного контроля и надзора; доминирование профилактики; цифровизацию контрольно-надзорного взаимодействия; формирование наднациональных механизмов регуляции контроля и надзора в условиях функционирования единого евразийского экономического пространства.*

Ключевые слова: *государственный контроль и надзор; бизнес; административные процедуры, категорирование, профилактика.*

Проводимая на протяжении последних лет реформа государственного контроля и надзора в стране призвана упростить и сделать более эффективным взаимодействие публичной власти с гражданами и организациями. Формы подобного взаимодействия могут быть самыми разными: обращение заинтересованного лица за государственной услугой; разрешительная система и другие. Одной из наиболее уязвимых с точки зрения административно-процедурного обеспечения форм взаимодействия органов государственного управления с гражданами и организациями выступает

контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти. Государственный контроль и надзор, в большинстве случаев инициируемые со стороны государства в лице уполномоченных органов, представляют собой разновидности управленческих связей между государственным органом и подконтрольным (поднадзорным) лицом. Признаваемое в рамках административно-правовой науки неравенство сторон контрольно-надзорного отношения закономерно, естественно, обусловлено наличием властных полномочий у контрольно-надзорного органа. Подобное неравенство нуждается в системном административно-процедурном обеспечении, призванном защитить права и законные интересы граждан и организаций – невластной стороны контрольно-надзорного взаимодействия. Характер взаимодействия бизнеса с публичной властью в рамках государственного контроля и надзора обусловлен как самой сферой государственного регулирования, так и целями, которые государство устанавливает в соответствующей области общественных отношений в определенный промежуток времени.

Ю.А. Тихомиров, характеризуя изменения в системе административного права, справедливо обращает внимание на отход от традиционного «запретительно-наказательного» стержня отрасли и возрастание роли иных элементов, важное место среди которых занимает контроль и надзор¹. Развивая позицию ученого, следует обратить внимание на то, что государственный контроль и надзор также трансформируются, приобретают качественно иной характер, административно-процедурную и информационно-техническую (цифровую) обеспеченность.

К устойчивым тенденциям взаимодействия контрольно-надзорных органов и бизнеса в условиях реформирования системы государственного контроля и надзора следует отнести следующие.

1. Развитие системы категорирования, дифференциации подконтрольных (поднадзорных) лиц. Принципы дифференциации правовых статусов (или принципы на основе таргетирования) в государственном управлении не новы. Управленческое воздействие на определенную категорию лиц обусловлено их социально-экономическим и административно-правовым статусом. Углубление дифференциации экономических субъектов, деятельность которых подлежит государственному контролю и надзору, продолжается. При этом усиление категорирования при осуществлении

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 7.

контрольно-надзорной деятельности закономерно соотносится с развитием института индивидуализации мер административной ответственности при реализации юрисдикционных полномочий органами исполнительной власти. Чем выше точечная, целевая направленность контрольно-надзорного воздействия, тем эффективнее контроль и надзор. «Умный» контроль достигает поставленных целей с минимальными затратами, подобная экономия ресурсов достигается посредством в том числе и выборочности контрольно-надзорного воздействия. Выборочность контрольно-надзорных мероприятий в большинстве случаев достигается посредством использования риск-ориентированного подхода.

2. Развитие административно-процедурной «оснащенности» государственного контроля и надзора. Его следствием выступает обеспечение предсказуемости публичного управления, определенной устойчивости во взаимодействии власти и бизнеса. В.М. Манохин и О.Ю. Бакаева, характеризуя подобную предсказуемость применительно к таможенным отношениям, констатировали тот факт, что она заключается в поэтапной последовательности действий, позволяющей частным субъектам предвидеть их последствия, спрогнозировать дальнейшее поведение. Ученые признавали, что во многом предсказуемость действий должностных лиц государственных органов обусловлена четкой правовой регламентацией их взаимодействия с иными участниками отношений в области государственного управления¹. Речь идет, на наш взгляд, о процедурной обеспеченности рассматриваемого взаимодействия. По сути, административная процедура в конечном итоге отражает характер связей сторон управленческого взаимодействия, одной из форм которого является контрольно-надзорное. Каркас административных процедур закрепляет сферу взаимодействия граждан и организация с публичной властью (ее специфику), очерчивает пределы властной компетенции государственных органов, устанавливает процессуальные гарантии защиты прав и законных интересов невластных субъектов.

3. Развитие профилактического направления контрольно-надзорного взаимодействия публичной власти и бизнеса. В рамках реформы государственного контроля и надзора утверждены общие

¹ См.: Бакаева О.Ю., Манохин В.М. К вопросу о системе принципов деятельности таможенных органов Российской Федерации и их законодательном регулировании // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 6 (113). С. 168–174.

требования и стандарты профилактических мероприятий, на основе которых разрабатываются и внедряются ведомственные программы и методики профилактики нарушений. Контрольно-надзорная деятельность государства, которая позиционируется в научных исследованиях и как юрисдикционная, и как отражение позитивного правоприменения, сегодня в большинстве случаев связывается с естественной, творческой деятельностью органов публичной власти, в которой доминирует предупредительная, а не санкционная составляющая. Полагаем, что в данном случае можно говорить о своеобразном переходе от традиционного понимания ответственности как негативной и предусмотренной за деяния в прошлом к ответственности позитивной и формирующей (моделирующей) поведение подконтрольного (поднадзорного) лица в будущем. Стимулирование добросовестного поведения подконтрольного лица посредством контрольно-надзорных мероприятий обозначено в качестве одного из принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (статья 8), вступающем в действие с 01.07.2021 (за исключением отдельных положений)¹.

4. Цифровизация государственного контроля и надзора. Подобная тенденция отражается в формализации и автоматизации контрольно-надзорных мероприятий, развитии целого ряда цифровых сервисов, способствующих упрощению прохождения государственного контроля и надзора бизнесом.

5. Переход правового регулирования контроля и надзора в области экономики на наднациональный (интеграционный) уровень. Участие России в интеграционных процессах на территории постсоветского пространства, поэтапное формирование единого рынка Евразийского экономического союза, координация в его рамках регулирования отдельных сфер экономики – все это позволяет говорить о генерации единого евразийского контрольно-надзорного пространства.

В качестве проблем контрольно-надзорного взаимодействия публичной власти и бизнеса следует обозначить определенное отставание административно-процедурной регламентации отдельных направлений государственного контроля и надзора; не-

¹ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. № 171. 05.08.2020.

достаточный учет подвижности рисков в контролируемой сфере; отсутствие устойчивых позиций в оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Несмотря на активную разработку и внедрение критериев результативности и эффективности деятельности государственных органов по контролю и надзору в правоприменение, данные критерии не всегда соотносятся с целями государственного контроля и надзора в определенной сфере регулирования. При этом применительно к экономической сфере следует обратить внимание на трансформацию приоритетов в экономической деятельности как таковой и в государственном регулировании экономических отношений в частности: на каком-то этапе развития это был экономический рост, сегодня доминируют такие категории как качество жизни и устойчивое развитие.

Нами обозначены далеко не все тенденции современного взаимодействия бизнеса и публичной власти в рамках государственного контроля и надзора. Эти и иные тенденции, а также проблемы прохождения контрольно-надзорных процедур должны стать приоритетными темами научных исследований ученых в области административного права и процесса, исследований, призванных оптимизировать взаимодействие публичной власти с бизнесом.

Е.Г. Афонина

*лицо, прикрепленное для подготовки диссертации на соискание
ученой степени кандидата наук без освоения программ подготовки
научно-педагогических кадров в аспирантуре ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: Evg.afonina@mail.ru*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОФИЛАКТИКИ ДЕТСКОГО ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ТРАВМАТИЗМА

E. G. Afonina

*postgraduate student of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy*

SOME ISSUES OF PREVENTION OF CHILDREN'S ROAD TRAFFIC INJURIES

Аннотация. *В статье рассматриваются вопросы профилактики детского дорожно-транспортного травматизма. Анализируется место и роль подразделений полиции, а именно ГИБДД МВД России, в предупреждении ДТП с участием детей и снижении тяжести их последствий. Определены этапы организации профилактической деятельности Госавтоинспекции в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма.*

Ключевые слова: *детский дорожно-транспортный травматизм, взаимодействие, профилактика, безопасность.*

Обеспечение безопасности дорожного движения является проблемой, требующей решения, уже не первое десятилетие. На нее обращают внимание и первые лица государства, и главы федеральных министерств и ведомств. Так, Указом Президента РФ устанавливается, что смертность на российских дорогах в результате ДТП к 2024 году необходимо сократить в 3,5 раза от уровня 2017-го – то есть не превышать 4 погибших на 100 тысяч населения. К 2030 году этот показатель должен быть сведен к нулевой отметке¹. Большое количество детей гибнет в результате дорожных аварий, а также ввиду собственной невнимательности.

¹ См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817; 2020. № 30, ст. 4884.

При этом довольно значительная роль в решении задач по снижению травматизма и смертности в результате дорожно-транспортных происшествий принадлежит профилактической деятельности, осуществляемой государственными органами, в компетенцию которых она входит.

Профилактика и предупреждение правонарушений в области дорожного движения относится к полномочиям Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее – Госавтоинспекция), которая осуществляет реализацию такого направления деятельности как пропаганда безопасности дорожного движения, преследуя при этом основную цель – профилактики дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность Госавтоинспекции по пропаганде, является Приказ МВД России от 29 декабря 2018 г. № 903 «Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ по пропаганде безопасности дорожного движения». В этом ведомственном акте закреплены основы организации соответствующей деятельности Госавтоинспекции.

В 2018 году была принята и утверждена Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы¹. Основными целями, обозначенными в ней, являются: повышение безопасности дорожного движения, стремление к нулевой смертности в дорожно-транспортных происшествиях к 2030 году.

В данной акте указано, что для достижения положительно результата необходимо направить все силы и средства на осуществление мероприятий профилактического характера, которые будут способствовать повышению уровня грамотности среди населения и ставить своей целью неукоснительное соблюдение законодательных норм в области дорожного движения. К таким мероприятиям относятся:

- разработка образовательных программ для населения с целью формирования стереотипов безопасного поведения на улицах и дорогах;

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.10.2020).

- совершенствование практики проведения информационно-разъяснительной работы, осуществляемой средствами массовой информации, формирования в общественном сознании негативного отношения к нарушителям правил дорожного движения и фактам агрессивного поведения на дороге, развития принципов сотрудничества, взаимного доверия и взаимопомощи между участниками дорожного движения;

- формирование идеального образа сотрудника Госавтоинспекции, в виду того, что он реализует на практике функции контроля и надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- привлечение к профилактической деятельности различных сторонних организаций и бизнес – структур.

В Наставлении по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ по пропаганде безопасности дорожного движения закреплено, что профилактические мероприятия и действия по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма являются задачей пропаганды. Эта деятельность осуществляется совместно с подразделениями по делам несовершеннолетних, участковыми уполномоченными полиции, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными организациями, общественными объединениями, СМИ и иными субъектами¹. К освещению и обсуждению проблемы детского дорожно-транспортного травматизма необходимо привлекать каналы коммуникации, которые способны к максимальному количественному и качественному охвату населения информационно-пропагандистскими мероприятиями. Так, например, к таким каналам можно отнести телевизионные каналы, радиостанции, печатные СМИ, сеть «Интернет».

Как правило, чаще всего в дорожных авариях страдают дети, как по вине взрослых, так и по собственной неосторожности. Именно на эту категорию граждан должны быть направлены основные усилия со стороны педагогов и представителей исполнительной

¹ Приказ МВД России от 29 декабря 2018 г. № 903 «Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.10.2020).

власти. Дети должны быть вовлечены в активные формы реализации профилактических мероприятий, целью которых является изучение основ дорожной грамотности и азов соответствующего административного законодательства. Данная обязанность закреплена нормативно. Так, в соответствии со ст. 29 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»¹, «обучение граждан правилам безопасного поведения на автомобильных дорогах осуществляется организациями, ведущими образовательную деятельность, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, предусматривающими такое обучение»². В свою очередь, обучение – это целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, по приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни³.

Кроме того, положениями Федерального закона «О безопасности дорожного движения» предусмотрена обязанность органов полиции совместно со СМИ «оказывать помощь в проведении мероприятий по обучению граждан правилам безопасного поведения на дорогах»⁴. Примечательно и то, что Приказом Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования» предусмотрены требования к Программе воспитания и социализации обучающихся при получении среднего общего образования, которая обязательно должна содержать в себе описание форм и методов формирования у обучающихся экологической культуры, культуры здорового и безопасного образа жизни, включая мероприятия по обучению правилам безопасного поведения на дорогах⁵.

¹ Федеральный закон РФ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 30.07.2019) «О безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5076.

² Федеральный закон РФ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 30.07.2019) «О безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5076.

³ Федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5063.

⁴ Там же.

⁵ Приказ Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образо-

Таким образом, взаимодействие подразделений полиции с образовательными организациями по вопросам обеспечения детской дорожной безопасности заключается в основном в привлечении к организации тематических семинаров, совещаний, круглых столов, конференций воспитателей детских садов, учителей школ, преподавателей техникумов. Кроме того, необходимо их привлекать к сотрудничеству при проведении подразделениями полиции смотров, конкурсов и других массовых мероприятий с участием детей, направленных на привитие навыков безопасного поведения; оказывать практическую и методическую помощь школам в организации деятельности отрядов юных инспекторов движения; оказывать содействие школам и дошкольным учреждениям в оборудовании автоплощадок, кабинетов и уголков по обучению детей навыкам безопасного поведения на улицах и дорогах¹. Чтобы обучение стало эффективным, оно должно быть обязательным, систематическим и непрерывным. Большинство европейских стран рассматривают образование в сфере дорожной безопасности как неотъемлемую часть целостного подхода к обеспечению детской безопасности на дорогах; во многих странах оно обязательно и преподается как в начальной, так и в средней школах².

Учитывая важность правового воспитания детей, стоит подчеркнуть, что ст. 48 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закрепляет, что педагогические работники обязаны «... развивать у обучающихся познавательную активность, ... формировать гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного мира, формировать у обучающихся культуру здорового и безопасного образа жизни; применять педагогически обоснованные и обеспечивающие высокое качество образования формы, методы обучения и воспитания; учитывать особенности психофизического развития обучающихся...»³.

вания» (в ред. от 29.06.2016) // Российская газета. 2012. 21 июня. № 139.

¹ См.: Антонов С.Н., Бозина Е.А., Максимов Е.В., Попов М.И., Коперенков В.А. Вопросы организации профилактики детского дорожно-транспортного травматизма подразделениями Госавтоинспекции: методические рекомендации. М., 1992. С. 28.

² См.: Данченко С.П. Перспективы формирования транспортной культуры молодежи // Актуальные вопросы профилактики детского дорожно-транспортного травматизма: инновации и тенденции развития (по материалам межрегиональной открытой научно-практической конференции, 20–22 марта 2014 года). Выпуск 23. Санкт-Петербург, 2014. С. 47.

³ Федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Фе-

Таким образом, субъектами организации работы по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма должны стать:

- сотрудники полиции как самостоятельное звено, организующее и контролирующее совместную деятельность заинтересованных служб и подразделений;
- родители и члены семей, обеспечивающие непрерывность процесса формирования знаний, умений и навыков поведения на дороге (основы безопасного поведения на дороге каждый ребенок должен изучать с малых лет в семье);
- дошкольные образовательные организации, способствующие формированию и развитию основных качеств личности и первого уровня знаний, умений и навыков по правилам дорожного движения;
- образовательные организации, реализующие процесс овладения научными основами регулирования дорожного движения и систему знаний, умений и навыков, обеспечивающих безопасность человека в процессе дорожного движения.

В целях совершенствования нормативного регулирования предлагается закрепить этапы организации профилактической работы вышеуказанных подразделений и ведомств в п. 16 Приказа МВД России от 29 декабря 2018 г. № 903 «Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения», дополнить его текстом следующего содержания: «Деятельность по профилактике ДДТТ состоит из трех этапов:

1 этап – подготовка нормативных документов, регламентирующих совместную работу Госавтоинспекции с другими субъектами;

2 этап – организация деятельности по закреплению ответственных должностей сотрудников, непосредственно участвующих в реализации плана совместной деятельности;

3 этап – привлечение педагогов, работников дошкольных и школьных организаций, СМИ и телевидения, родителей и их обучение формам и методам подачи информации детям о безопасном поведении на дорогах».

О.А. Белова

*адъюнкт 1-го года обучения ФГКОУ ВПО «Московский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя»
e-mail: maryjane6661@yandex.ru*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ С МФЦ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

O.A. Belova

*adjunct of the 1st year of study of the Federal State Educational
Institution of Higher Professional Education «Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named
after V.Ya. Kikotya»*

INTERACTION OF GOVERNMENT AND MUNICIPAL BODIES WITH MFC IN PROVIDING STATE AND MUNICIPAL SERVICES

Аннотация. В статье рассматривается вопрос предоставления государственных услуг учреждениями МФЦ, которые позволяют получать государственные услуги от различных органов и учреждений в одном месте, при этом данные органы взаимодействуют между собой, освобождая заявителя от необходимости собирания дополнительных документов и справок.

Ключевые слова: государственные услуги, межведомственное взаимодействие, многофункциональный центр, административный регламент, государственные и муниципальные органы.

Предоставление государственных услуг гражданам является сферой действия различного рода правоотношений как гражданско-го, так и административного характера. Государственные услуги позволяют гражданам взаимодействовать с государством в лице его органов и осуществлять свои конституционно-правовые полномочия, предусмотренные ст. 33 Конституции РФ. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Таким образом, предоставление госу-

дарственной услуги основано на конституционном праве каждого гражданина на обращение в государственный орган или к уполномоченному должностному лицу.

Предоставление государственных услуг в настоящее время организуется различными способами, однако наиболее массовым и популярным способом является доступ к их предоставлению при помощи электронных коммуникаций, включая единые многофункциональные центры (МФЦ). Порядок предоставления государственных услуг с помощью многофункциональных центров регулируется нормами Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее – ФЗ № 210). Доступ к предоставлению и получению государственных услуг в таком случае имеют все граждане в равной мере, что означает, что в предоставлении услуг наблюдается определенная степень равноправия.

Вместе с тем взаимодействие государственных и муниципальных органов с учреждениями МФЦ осуществляется на основании принципа разделения властей, а также соблюдения полномочий и компетенций государственных и муниципальных органов. Это означает, что органы государственной власти относятся к системе органов федеральной власти, чьи полномочия и компетенции могут осуществлять органы федеральной власти и их должностные лица, а также органы региональной власти и должностные лица органов государственной власти субъектов РФ. Органы муниципальной власти входят в систему органов местного самоуправления, которое не входит в систему органов государственной власти и представляет собой отдельную ветвь государственной власти (ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»²). Тем не менее, и органы государственной власти, и органы местного самоуправления в равной мере обязаны соблюдать конституционные права граждан на предоставление государственных услуг по их запросам и обращениям.

При этом важным и значимым является аспект взаимодействия государственных и муниципальных органов с учреждением МФЦ, которое во многих случаях не запрашивает у заявителя дополни-

¹ См.: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 08.10. 2003. № 202.

тельные документы и справки, но само обращается в соответствующий государственный орган, либо направляет запрос о предоставлении необходимых документов и справок государственным органом, то есть, сокращает время гражданина-заявителя на получение государственной услуги. Таким образом, в действие вступает принцип межведомственного взаимодействия государственных органов. Основной идеей создания многофункциональных центров (МФЦ) является реализация принципа «одного окна», когда гражданин освобождается от необходимости получать справки в других учреждениях, платить посредникам и тратить время на стояние в очередях. От получателя требуется только подать заявление и получить результат в установленный срок, а всю необходимую работу, включая направление запросов в иные государственные органы, должны осуществлять сотрудники МФЦ.

Создаваемые на территории РФ МФЦ позволяют получать гражданам самые разнообразные услуги и не взаимодействовать при этом с чиновниками непосредственно.

На сегодняшний день каждое подразделение МФЦ предоставляет от 50 до 200 наименований услуг по таким направлениям, как социальная поддержка населения, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, определение или подтверждение гражданско-правового статуса заявителя (услуги ЗАГС и т.п.), регулирование предпринимательской деятельности.

Такой удаленный подход и широкий перечень предоставляемых государственных услуг позволяет минимизировать моральные, материальные и временные издержки потребителей услуг, в связи с чем популярность МФЦ постоянно растет. Как отмечает в своей работе Л.А. Гаврилова, создание и функционирование учреждений МФЦ имеет целый ряд преимуществ, среди которых следует выделить сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг, возможность получения гражданами нескольких взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг, оптимизация времени для приема (выдачи) документов, минимизация документов, предоставляемых заявителями, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг.

Однако исследователь указывает и на целый ряд проблем в деятельности МФЦ. Так, к примеру, из-за организации и постоянного изменения в деятельности и функционировании учреждений МФЦ в последнее время принято большое количество нормативно-правовых актов РФ, устанавливающий порядок деятельности данных

учреждений. Зачастую такие правовые акты принимаются слишком стремительно, и некоторые из них могут противоречить друг другу, а изменение нормативно-правового регулирования в деятельности самого МФЦ может отставать или опережать по темпам развития тот или иной государственный или муниципальный орган власти, из-за чего могут возникать правовые коллизии¹. Например, все органы государственной власти обязаны принимать заявления и обращения граждан в целях предоставления им государственных услуг в порядке реализации ст. 33 Конституции РФ. Однако не все государственные и муниципальные органы заключили внутриведомственные соглашения на заключение взаимодействия с органами МФЦ, что препятствует оказанию данными органами государственных услуг в режиме одного окна. Такие проблемы возможно отнести к организационно-правовым проблемам.

Данные проблемы разрешаются путем усовершенствования нормативно-правового регулирования деятельности учреждений, а также координации их деятельности с органами государственной и муниципальной власти в целях разработки единого подхода к развитию и совершенствованию организационной формы деятельности. В данном направлении предпринимаются следующие шаги: осуществляется «цифровизация» государственных услуг и перевод их полностью в электронный вид в рамках разработки онлайн-платформы «Госуслуги»; оптимизируется и совершенствуется алгоритм предоставления государственных услуг в органах государственной исполнительной власти (органах местного самоуправления), издаются универсальные электронные карты для получения государственных (муниципальных) услуг в электронной форме, продолжается развитие учреждений МФЦ и охват их деятельностью всех отдаленных районов и местностей Российской Федерации в целях реализации доступности государственных услуг для населения.

Принимаемые меры способны разрешить возникающие коллизии и будут способствовать повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам, что полностью соответствует конституционно-правовым принципам и основам взаимодействия государства в лице своих административных органов и граждан, а также организаций.

¹ См.: Гаврилова Л.А. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг: преимущества и проблемы создания // Научный журнал «Сервис Plus». 2015. Т. 9. № 1. С. 26–34.

Г.Н. Василенко

*кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника
кафедры административного права Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя, полковник полиции
e-mail: svava1945@gmail.com*

ПРИНЦИП ДОБРОСОВЕСТНОСТИ ДЕКЛАРАНТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

G.N. Vasilenko

*candidate of law, associate professor, Deputy head of the department
of administrative law of the Kikot Moscow University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia, police colonel*

THE PRINCIPLE OF GOOD FAITH OF THE DECLARANT IN THE SYSTEM STATE CONTROL

Аннотация. *В настоящей статье обосновывается авторская позиция относительно административно-правовой природы института декларирования и особенностей реализации соответствующего метода регулирования, носящего уведомительный характер и опирающегося на принцип добросовестности декларанта в рамках контрольно-надзорной деятельности государства.*

Ключевые слова: *правовой институт, административное право, декларирование, уведомление, эффективность, контроль, самообследования, мониторинг, принцип, метод.*

Контрольно-надзорная деятельность государства в современных условиях динамичного развития общественных отношений переживает период масштабной трансформации правовых основ своего регулирования. Причины реформ многочисленны и во многом сводятся к поиску эффективных средств осуществления государственного управления в условиях мировых финансовых и социальных кризисов последних двадцати лет.

Основная цель современной системы государственного контроля видится нам в эффективном использовании трудовых и информационных ресурсов, в реализации «прозрачных» для всех участников общественных отношений административных процедур, в стремлении государства убедить общество в возможности достичь процветания только совместными усилиями. В данном контексте особую роль безусловно приобретает такие элемен-

ты механизма административно-правового регулирования как правосознание и правовая культура широких слоев населения. Длительное время государственное управление воспринималось гражданами и хозяйствующими субъектами как закрытая бюрократическая система, решения в которой принимаются в строгом императивном порядке, разрешительные механизмы в рамках контроля безусловно доминировали.

В последнее десятилетие в административно-правовой системе стали проявляться предпосылки формирования новых моделей управления – новеллы законодательства о лицензировании, сертификации, саморегулировании и другие, все чаще возникали в сферах с традиционно жестким государственным влиянием. В основе подобных «либеральных» механизмов лежат принципы так называемого «гибкого управления», при котором государственные контролирующие инстанции передают часть ответственности подконтрольным объектам и их объединениям, так, например, произошло в сфере лицензирования строительства, где впервые была реализована модель управления хозяйственной отраслью через саморегулируемые организации.

Для государства стало очевидно, что при должном уровне доверия обеих сторон административно-правовых отношений возможно снизить интенсивность мониторинга соблюдения обязательных требований в отношении добросовестных объектов контроля, получив в ответ большую заинтересованность в поддержании правопорядка и естественную экономию значительных трудовых и экономических ресурсов. Глобальные процессы в сфере информатизации общества послужили катализатором масштабных изменений в государственном управлении, в том числе в указанном выше направлении – преимущество доверительных отношений контролирующих и подконтрольных субъектов стало очевидным.

Среди относительно новых юридических образований в отечественном административном праве получил развитие институт декларирования, сформировавшийся в результате применения одноименного метода регулирования, истоки которого обнаруживаются в системе источников таможенного и налогового права. Современное декларирование – это совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и (или) юридическими лицами, их пред-

ставителями, уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей, иных материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг, нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям, в целях осуществления внутривладельческого и государственного контроля (надзора) в определенных административным законодательством сферах деятельности.

Основу метода декларирования и его уникальность характеризует принцип добросовестности декларанта, который, обладая определенным соответствующим, достаточным для контролирующего субъекта исполнительной власти правосознанием, воспринимается как законопослушный субъект административно-правовых отношений.

Перспективы правового закрепления принципа добросовестности декларанта длительное время оставались за пределами предмета научного поиска ученых, подобные исследования находят отражение лишь в работах нескольких авторов по тематике административного¹ и гражданского² судопроизводства.

Вместе с тем следует отметить, что научные гипотезы автора³ относительно предмета настоящей статьи спустя почти десять лет все же нашли свое отражение в федеральном законодательстве – ключевой норматив современной реформы контрольно-надзорной деятельности – Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступит в силу 1 июля 2021 года, содержит статью 51, закрепляющую механизм применения метода декларирования при оценке соблюдения обязательных требований контролируруемыми лицами (декларантами), получившими высокую оценку соблюдения ими обязательных требований, по итогам самообследования. Одновременно,

¹ См.: *Балашов А.Н.* Принцип добросовестности в административном судопроизводстве. Сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений. Саратов. 2016. С. 51–54.

² См.: *Нам К.В.* Принцип добросовестности: некоторые проблемы развития доктрины // Вестник гражданского права. 2017. № 6. С. 74–89.

³ См.: *Василенко Г.Н.* Административно-правовой статус института декларирования // Проблемы правоохранительной деятельности. 2011. № 2. С. 27–29; *Василенко Г.Н.* Административно-правовой институт декларирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3 (34). С. 104–107.

в статье 48 указанного нормативно-правового акта фактически закрепляется приоритет добросовестности декларанта.

Данные обстоятельства позволяют сделать вывод об окончательном формировании в рамках особенной части административного права самостоятельного института декларирования, перспективы применения норм которого в контрольно-надзорной деятельности государства предстоит оценить в самое ближайшее время.

А.А. Вичева

*преподаватель кафедры государственных
и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России
e-mail: alyonavicheva@yandex.ru*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО СОЗДАНИЮ УСЛОВИЙ ДЛЯ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

A.A. Vicheva

*Lecturer of the Department of Public and Civil Legal Disciplines Crimean
branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs
of Russia*

IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF AUTHORITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES TO CREATE CONDITIONS FOR PROVIDING MEDICAL ASSISTANCE TO POPULATION

Аннотация. *В статье исследованы основные проблемные аспекты правового регулирования муниципальных полномочий по созданию условий для оказания медицинской помощи населению. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих исследуемую область общественных отношений. Предложения будут способствовать эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления и обеспечению прав граждан в области охраны здоровья и оказания медицинской помощи населению.*

Ключевые слова: *правовое регулирование, органы местного самоуправления, полномочия, охрана здоровья, медицинская помощь, создание условий.*

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению представлено федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Исследование полномочий в указанной области общественных отношений показало, что формальный подход к нормативному закреплению прав и обязанностей муницип-

ципалитетов в области охраны здоровья и оказания медицинской помощи населению имеет ряд нерешенных проблем и требует совершенствования правовых актов всех уровней.

Эффективность реализации того или иного муниципального полномочия, как представляется, зависит от точности закрепления реализуемого вопроса местного значения. В федеральном законодательстве вопрос местного значения муниципальных, городских округов и муниципальных районов – создание условий для оказания медицинской помощи населению только называется, но не расшифровывается. В законодательстве субъектов Российской Федерации встречаются редкие случаи раскрытия содержания указанного вопроса местного значения, например, в законах Республики Северная Осетия – Алания¹, Ленинградской², Оренбургской³ областей. В муниципальных правовых актах наблюдается дублирование федерального и регионального законодательства по данному вопросу. Подобная ситуация приводит неоднозначному трактованию и преуменьшению социальной значимости полномочий органов местного самоуправления в исследуемой области общественных отношений, а следовательно, не в полном объеме обеспечиваются вопросы обеспечения жизнедеятельности населения⁴. В связи с этим, предлагается, совершенствовать нормативные правовые акты, регулирующие полномочия по созданию органами местного самоуправления условий для оказания медицинской помощи населению путем закрепления в них определения указанного вопроса местного значения.

Одной из проблем реализации полномочий муниципальных органов власти по созданию условий для оказания медицинской помощи населению является отсутствие мер, с помощью которых реализуются указанные полномочия в федеральном законода-

¹ См.: Закон Республики Северная Осетия – Алания от 18 февраля 2013 г. № 1-РЗ «Об охране здоровья граждан в Республике Северная Осетия – Алания» // Северная Осетия. 2013. № 34.

² См.: Закон Ленинградской области от 27 декабря 2013 года № 106-оз «Об охране здоровья населения Ленинградской области». URL: www.lenobl.ru/authorities/prn_s, 30.12.2013.

³ См.: Закон Оренбургской области от 29 октября 2015 года № 3388/969-V-03 «О создании органами местного самоуправления Оренбургской области условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» // Оренбуржье. 2015. № 134.

⁴ См.: Султанов Е.Б. Предметы ведения местного самоуправления (к вопросу о существовании этого феномена) // Ученые записки Казанского государственно-го университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2009. Т. 151. № 4. С. 71.

тельстве, а в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах отсутствие или частичное раскрытие этих мер. Что в свою очередь, влияет на эффективность и полноту реализации муниципальных полномочий, может привести к возникновению несогласованных действий и ситуаций, затрудняющих осуществление вопроса местного значения. Поэтому, с целью совершенствования правового регулирования исследуемых муниципальных полномочий предлагается разработать и закрепить в законодательстве субъектов Российской Федерации перечня мер реализации полномочий в исследуемой области общественных отношений и предоставить органам местного самоуправления возможность дополнять его с учетом экономических, финансовых, социальных, демографических и иных факторов.

Органы местного самоуправления эффективно реализуют свои полномочия только при условии конкретного закрепления прав и обязанностей. Анализ правового регулирования полномочий по созданию условий для оказания медицинской помощи населению показал, что правовая фиксация прав и обязанностей муниципальных органов в целом отсутствует на всех уровнях правового регулирования. Но встречаются исключения из общего правила, например в Законе Оренбургской области от 29 октября 2015 г. № 3388/969-V-03 «О создании органами местного самоуправления Оренбургской области условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи»¹ закреплены права органов местного самоуправления, а в Решении Совета народных депутатов Мценского районного Орловской области от 26 июля 2012 года № 147² обязанности. В связи с чем, с целью совершенствования правового регулирования, предлагается конкретизировать и закрепить в муниципальных правовых актах права и обязанности ответственных органов и должностных лиц за реализацию исследуемых полномочий.

При реализации своих полномочий органы местного самоуправления взаимодействуют с различными субъектами: органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, различными организация-

¹ См.: Оренбуржье. 2015. № 134.

² См.: Решение Мценского районного Совета народных депутатов от 26 июля 2012 года № 147 «О создании условий для оказания медицинской помощи населению на территории Мценского района». СПС «ГАРАНТ».

ми и учреждениями, включая медицинские организации. Взаимодействие указанных субъектов направлено на непосредственное удовлетворение потребностей населения¹, особенно при оказании медицинской помощи. Следует отметить, что муниципальные власти при реализации полномочий в области охраны здоровья граждан осуществляют взаимодействие с органами государственной власти с целью обеспечения единой государственной политики². При этом, анализ федерального, регионального и муниципального уровней правового регулирования показал отсутствие конкретного нормативного правового акта, раскрывающего особенности взаимодействия муниципальных органов власти и медицинских организаций³. С целью совершенствования правового регулирования исследуемых полномочий предлагается закрепить сферы и пути указанного взаимодействия в правовом акте, регламентирующем порядок реализации полномочий по созданию условий для оказания медицинской помощи населению.

В заключение следует отметить, что сформулированные предложения по совершенствованию правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению будут способствовать более полной, качественной, эффективной их реализации, а следовательно, и более полному обеспечению прав и свобод граждан в области охраны здоровья и оказания медицинской помощи населению.

¹ См.: Шайхуллин М.С. О правовых гарантиях взаимодействия муниципальной власти и институтов гражданского общества // Вестник ВЭГУ. 2016. № 4 (84). С. 127.

² См.: Колесников А.В. Взаимодействие муниципальных образований и их органов с государственными органами исполнительной власти / Административное право Российской Федерации. Учебник для студентов и преподавателей высших учебных заведений Приволжского федерального округа, реализующих образовательные программы по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр») / под ред. А.Ю. Соколова. Москва, 2016. С. 117.

³ См.: Вичева А.А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и медицинских организаций // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 74.

Т.А. Герасимова

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат педагогических наук, доцент
e-mail: aser456@mail.ru*

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОЕКТИРОВАНИЯ РАЗВИВАЮЩЕЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СРЕДЫ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

T.A. Gerasimova

*associate Professor of Department of administrative and municipal law
Saratov state law Academy, Ph.D. in Pedagogy, associate Professor*

ON THE ISSUE OF LEGAL REGULATION OF THE DESIGN OF THE DEVELOPING EDUCATIONAL ENVIROMENT OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Аннотация. *Исследование условий для создания и успешного функционирования современной развивающей образовательной среды, направленное на повышение эффективности и конкурентоспособности будущих выпускников учебных заведений, имеет высокую актуальность. В статье рассматриваются вопросы необходимости нормативно-правового обеспечения регулирующих условий развития среды учебного заведения, которая в новой парадигме образования будет выступать в статусе «третьего педагога».*

Ключевые слова: *образование, развивающая образовательная среда, образовательная организация, конкурентоспособность, компетентностный подход, система нормативно-правовых актов.*

Изменения, происходящие в современном обществе, затрагивают разные аспекты в проблематике исследований качества образования. Вопросы изучения феномена «развивающая образовательная среда» выходят на первый план. Востребованность компетентностного подхода, предполагающего развитие способностей у обучающегося воспроизводить знания, умения и навыки, самостоятельности в учебной и научной деятельности, навыков совместной деятельности и конкуренции, работы в электронном информационном пространстве, умения исследовать и приме-

нять в практической деятельности, доказывает то, что важным становится все окружающее обучающегося пространство¹. Мы можем утверждать, что в современном образовании педагогическое влияние на обучающихся имеет децентрализованный характер, и главную роль играют сами принципы, согласно которым строится данное пространство. В широком понимании среда представляет совокупность всех составляющих окружения человека, влияющие на его развитие, их характеристики и связи между ними. Совершенно очевидно, что, говоря о среде, мы имеем в виду архитектурное и художественное оформление зданий, организацию предметно-пространственной среды, информационно-методическое обеспечение, современное оборудование, процесс взаимодействия обучающихся и обучающихся, интегрирование исследовательской среды а так же, насколько в образовательном процессе используются социокультурные ресурсы города, района и всей страны.

Единого определения понятия «развивающая образовательная среда» в федеральном законодательстве на сегодняшний момент не предусмотрено, так же не определены критерии качества современной образовательной среды для учебных заведений, хотя данное понятие широко используется в теории и на практике. До сегодняшнего времени не определен нормативный понятийный аппарат «образовательной среды», отсутствует обоснование критериев ее качества. Следует признать, что образовательная среда как данность не является сплоченной общностью цели педагогического коллектива; в системе органов государственного управления образованием отсутствуют ориентиры с точки зрения материально-технического оснащения образовательных организаций и самого процесса обучения; преподаватели не владеют полноценной информацией для того, чтобы полностью реализовать ресурсы уже функционирующей инфраструктуры. В конечном итоге развивающую образовательную среду и ее параметры в учебных заведениях регулируют не образование, а органы санитарного и противопожарного надзора.

Действенное проектирование и реконструкция старых зданий образовательных организаций становится общемировой ориентацией. Образовательные учреждения выступают строительным

¹ См.: *Ножкина Е.Б., Мавлютова Г.А., Алтухов П.Л.* Трансформация образования в цифровой экономике как фактор развития человеческого капитала страны // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2020. № 3 (82). С. 20–23.

объектом, физическое пространство которого влияет на качество образовательного процесса и общественной деятельности. Представляется, что обучение и воспитание будущего поколения, планирование, проектирование и строительство образовательных организаций нового формата будет взаимосвязанными и востребованными процессами. В международной практике существует множество подходов к процессу оценки и развития образовательной среды, которые сформированы и реализуются в настоящее время. Среди продуктивных методик стран (Великобритания, Канада, Швеция, Германия) можно выделить методики построения и развития образовательной среды через оценку качества образования с помощью различных инструментов структурированного наблюдения (шкал); здания будущего, сконструированные и построенные на основе инновационных подходов в области дизайна и архитектуры развивающей образовательной среды, эффективно включающей каждого обучающегося в освоение новых знаний, умений и навыков (Финляндия, Швеция, Дания, Норвегия, Голландия, Австралия и др.). Зарубежные ученые, на основе результатов исследований, выделили множество факторов, влияющих на учебный процесс, которые необходимо учитывать при проектировании учебных заведений современного уровня. Среди них, естественность, персонализация, адекватный уровень стимуляции развивающей образовательной среды¹.

В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 года «Об образовании в Российской Федерации», «образование – единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

При этом дефиниция развивающей образовательной среды в ФЗ-273 отсутствует, а ее роль представлена определением средств обучения и воспитания – «приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в том

¹ См.: Barrett, P., Y. Zhang, F. Davies, and L. Barrett (2015a). *Clever Classrooms: Summary Report of the HEAD Project*, University of Salford: Salford.

числе музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности»¹.

В законе установлена необходимость материального обеспечения образовательного процесса, представлена его общая формулировка, но не прописана его моральная, художественная, эстетическая и этическая ценности.

В санитарно-эпидемиологических правилах и нормативах понятие «развивающая образовательная среда» не определяется, но регламентируется (определение температурных границ, коэффициентов отражения для окрашенных поверхностей и т.д.)².

Строительными правилами и нормами регулируются: размещение зданий на земельных участках, их зонирование, нормирование площади и ее зависимость от расчетного контингента, инженерные коммуникации, освещение, климат, функциональное назначение различных пространств³.

Данные нормативно-правовые акты имеют формальную запретительно-разрешительную основу. Наряду с санитарными и строительными требованиями, существует не менее важные противопожарные нормы, они частично включены в СанПиН и СНиП. Данные нормы представляются одними из самых строгих в мировой практике.

Подводя итог вышесказанному, нужно признать тот факт, что в настоящий момент в современном российском обществе и законодательстве отсутствует единое понимание о том, какой должна быть развивающая образовательная среда, как ее проектировать и гармонично развивать. Данное обстоятельство диктует необходимость решения этой проблемы с помощью организации

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 (в ред. от 31.07.2020) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2012, № 53, ст. 7598.

² См.: Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29.12.2010 № 189 г. Москва «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях» // Российская газета, 2011, № 54.

³ См.: СНиП II-Л.6-67 Строительные нормы и правила. Высшие учебные заведения. Нормы проектирования // М.: Издательство литературы по строительству, 1967.

большой межведомственной работы с привлечением экспертных сообществ и всех участников образовательного процесса, а также изучение передовых международных методик, принятия системы нормативно-правовых актов, как по созданию гибких регулирующих условий, так и по изучению целевых программ для стимулирования проектирования и устойчивого развития образовательной среды XXI века.

Н.В. Галицкая

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: naykla@mail.ru*

БЕЗОПАСНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19

N. V. Galitskaya

*associate Professor of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy, candidate of legal Sciences,
associate Professor*

PUBLIC SAFETY IN THE CONTEXT OF THE SPREAD OF COVID-19

Аннотация. *В статье сделан анализ российского законодательства, принятого в период вспышки COVID-19, описаны поправки, внесенные в законодательство, изучен зарубежный опыт борьбы с распространением коронавирусной инфекции.*

Ключевые слова: *коронавирус, законы, поправки, Китайская народная республика, карантин, Правительство России, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ, административная ответственность, штрафы, наказания.*

В декабре 2019 года власти Китайской народной республики объявили всему миру о появлении в городе Ухань нового вируса 2019-нCoV. Заболевшие граждане Китая имели признаки вирусной пневмонии, которая легко распространялась воздушно-капельным путем, приводила к потере обоняния, затруднению дыхания, поражению легких и даже летальному исходу. Этот тип вируса не был известен медицине, его происхождение не установлено, ни вылечить его, ни пресечь его распространение тогда не удалось. Covid-19 разлетелся по миру.

В Российской Федерации вспышки коронавируса появились в марте 2019 года, это было связано с возвращением на родину инфицированных российских туристов. Власти начали принимать меры по предотвращению заражения населения и пресечению распространения коронавирусной инфекции, в поддержке госу-

дарства нуждались: экономика страны, пострадавший от введенных ограничений бизнес, и потерявшие работу граждане.

Законодательство пополнилось антикоронавирусными поправками. Так, Государственная Дума по предложению Правительства внесла изменения в КоАП РФ, если раньше граждане, виновные в нарушении правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения платили штраф в размере от тысячи рублей, до трех тысяч, должностные лица – уже от десяти тысяч рублей, до тридцати тысяч, а юридические лица несли наказание в размере от ста тысяч, до трехсот тысяч рублей, то сейчас физические лица заплатят от пятнадцати, до сорока тысяч, должностные – от пятидесяти, до ста пятидесяти тысяч рублей, а юридические лица – от двухсот тысяч рублей, до пятисот тысяч рублей, или их деятельность будет приостановлена на срок до тридцати суток. В случае, если нарушение карантина повлекло причинение вреда здоровью или смерть, то штрафы увеличатся для граждан от ста пятидесяти тысяч рублей, до трехсот тысяч, для должностных лиц – от трехсот тысяч рублей до пятисот тысяч рублей, для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц – штрафы от пятисот тысяч до 1 млн руб. или приостановление деятельности на срок до 90 суток¹. Как мы видим, законодатель ужесточил и увеличил наказания, путем внесения изменений не только в КоАП РФ, но и в Уголовный кодекс Российской Федерации, в статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Согласно данным законам, за нарушение карантина граждане будут оштрафованы и могут быть лишены свободы на срок до трех лет, в случае когда нарушение повлекло за собой смерть человека или создало угрозу массового заболевания людей, за это будут штрафовать на сумму от 1 млн до 2 млн руб., им запрещается занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью? сроком на три-пять лет, либо лишат свободы на срок до пяти лет, если нарушение карантина повлечет за собой смерть двух и более людей, то будут лишать свободы на срок до семи лет². На этом законодатель не остановился и ужесточил ответственность за распространение фейковой информации о коронавирусе (ст. 13.15 КоАП РФ).

¹ См.: Кодекс РФ об административных правонарушениях // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; ст. 6.3.

² См.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2030.

Относительно органов власти, Правительству России теперь передано право вводить режим повышенной готовности и чрезвычайной ситуации во всей стране¹. Также Правительство Российской Федерации получило право ограничивать продажу лекарственных средств до 90 дней для пресечения создания искусственного дефицита. Требования к закупкам медицинского оборудования и лекарств больницами в случае чрезвычайной ситуации тоже будут смягчены Правительством России.

После принятия законов связанных с полномочиями органов власти, поправок, об усилении уголовной и административной ответственности, законодательная власть обратила внимание на экономические меры защиты населения и бизнеса от коронавируса. Были приняты законы о повышении пособий по временной нетрудоспособности до размеров МРОТ, закон о необходимости оплаты НДФЛ с процентов по вкладам граждан, превышающих миллион рублей, закон о возможности предоставления правительством отсрочки по уплате налогов в 2020 году, закон о уменьшении социальных взносов бизнесом до пятнадцати процентов².

Обратимся к зарубежному опыту борьбы с распространением COVID-19. Властям Китайской народной республики удалось остановить рост количества заболевших, и предотвратить новые заражения, во многом это получилось благодаря вовремя принятым мерам, и дисциплине самих китайцев. Почти сразу же правительство Китая закрыло границы и ввело карантин, за нарушение которого предусматривается тюремный срок на 6 месяцев, а так же штрафы, равные приблизительно 3,5 тысячам долларов США, об этом внесли поправки в статью 115 Уголовного Кодекса КНР, гражданам Китая запретили без разрешения властей покидать свои дома, были отменены все культурно-массовые мероприятия, за добровольное сообщение о симптомах коронавируса были установлены выплаты заболевшим, все приезжие с других стран помещались на двухнедельных карантин, обработкой и анализом информации о заболевших занимались специально созданные

¹ См.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2028.

² См.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 104-ФЗ «Об особенностях исчисления пособий по временной нетрудоспособности и осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2034.

по всей стране центры борьбы с коронавирусом¹. В результате слаженных действий чиновников эпидемию удалось остановить.

В Европе лидером по числу заболевших стала Италия. Плачевное состояние здравоохранения, растерявшееся руководство, плохая дисциплина и санитарно – гигиенический нигилизм самих итальянцев привели к резкому росту числа заболевших. Республике понадобилась помощь российских врачей. На законодательном уровне были приняты изменения в Уголовный кодекс, появилась 650 статья, в которой за нарушение введенного властями карантина предусматривался штраф в размере 206 евро и лишение свободы на срок до 3х месяцев². Вся территория страны была поделена на 3 зоны: красную с полным запретом выхода из дома (кроме аптек и магазинов), желтая с умеренными ограничениями и закрытием общественных учреждений, и вся остальная часть страны. Ограничения действуют с весны 2020 года до сих пор, регионы, в зависимости от ситуации с заболевшими могут ослаблять карантин, отменять его, или вводить его с самыми жесткими мерами государственного принуждения.

Страны перенимали друг у друга успешный опыт борьбы с коронавирусом, и введенные ограничения позволили приостановить распространение COVID-19. Считаем, что своевременное принятие антикоронавирусных законов помогло не усугублять экономические и санитарно-эпидемиологические проблемы в России, а выплаты социальных пособий на детей уменьшили социальную напряженность в обществе.

¹ См.: URL: <https://tass.ru/info/7948127> (дата обращения: 01.11.2020).

² Там же.

Е.Н. Гришина

*помощник декана факультета социальных наук
ННГУ им. Н.И. Лобачевского
e-mail: en.grishina@yandex.ru*

РОЛЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ АЗАРТНЫХ ИГР И ИГОРНОГО БИЗНЕСА

E.N. Grishina

*Assistant to the Dean of the Faculty of Social Sciences
of Lobachevsky State University*

ROLE OF PUBLIC GOVERNMENT IN PROVIDING STATE SUPERVISION IN THE FIELD OF GAMBLING

Аннотация. *Объектом рассмотрения в данной статье являются институты публичной власти, осуществляющие надзорную деятельность в сфере организации и проведения азартных игр. Определяется их принадлежность к органам государственной власти. Анализируются технология и механизмы осуществления надзорной деятельности, принципы взаимодействия. Актуализируется вопрос необходимости более тесного взаимодействия данных структур как с институтами публичной власти, не относящимися к органам государственной власти, так и с общественными институтами.*

Ключевые слова: *публичная власть, государственный надзор, азартные игры, игорный бизнес, контрольно-надзорная деятельность.*

Принятие в 2006 г. Федерального закона № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» стало результатом стремления упорядочить ситуацию в сфере игорного бизнеса и минимизировать негативные моменты. Процесс эволюции нормативно-правовой базы осуществляется по настоящее время, что связано с рядом факторов, таких как: накопленный опыт в управлении игорными зонами, перетекание игровой индустрии в интернет-пространство, стремление отдельных представителей сферы игорного бизнеса к нарушению действующего законодатель-

ства в целях получения незаконной прибыли. Соответственно, актуализируется тема совершенствования контрольно-надзорной деятельности в данной области, как в плане противодействия нелегальным формам организации игорного бизнеса, так и в плане пресечения нарушений легальными лицензированными организациями. Ключевую роль в осуществлении надзорной деятельности играют институты публичной власти Российской Федерации.

Согласно российской концептуальной и нормативно-правовой базе, к институтам «публичной власти» относятся государственные институты всех уровней и ветвей власти¹, а также органы местного самоуправления, которые «не входят в систему органов государственной власти»².

Согласно соответствующим нормативно-правовым документам, надзорными функциями в сфере азартных игр наделены исключительно органы государственной власти, относящиеся к исполнительной ветви, а также органы Прокуратуры РФ, имеющей обособленный относительно ветвей власти характер. Органы местного самоуправления не наделены правом осуществления надзорной деятельности, но имеют право принимать участие в контрольной деятельности, взаимодействуя с государственными органами.

К органам государственной власти, наделенным правом осуществления надзорной деятельности, таким образом, следует отнести Прокуратуру РФ, Федеральную налоговую службу РФ (ФНС РФ), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Основное место в системе надзорной и контрольно-надзорной деятельности в сфере азартных игр и игорного бизнеса занимают Прокуратора РФ и ФНС РФ. В сферу ведения Прокуратуры попадают все участники управления организацией азартных игр. При этом она не только действует совместно с другими уполномоченными государственными институтами, но и обладает правом на самостоятельную деятельность. Согласно разделу III. «Прокурорский надзор» Федерального закона № 2202-1 «О прокуратуре

¹ См.: Югов А.А. Система разделения властей в Российской Федерации: единство и дифференциация публичной власти // Право: история, теория, практика: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2016 г.). URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/182/10636/> (дата обращения: 04.11.2020).

² Статья 12 Конституции РФ. URL: [http:// http://duma.gov.ru/news/48953/](http://http://duma.gov.ru/news/48953/) (дата обращения: 04.11.2020).

Российской Федерации», данный орган государственной власти наделен чрезвычайно широкими полномочиями в сфере надзорной деятельности, при этом «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы»¹. Надзорная деятельность Прокуратуры реализуется путем проведения плановых и внеплановых проверок участников игорного бизнеса. Органы прокуратуры осуществляют активное взаимодействие с иными надзорными и правоохранительными органами в формате межведомственных совещаний, передачи данных.

Согласно Федеральному закону № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», ФНС РФ наделяется функциями государственного надзора в сфере азартных игр и игорного бизнеса (ч. 2 ст. 3)². К полномочиям данного органа относятся проверки объектов, организующих и проводящих азартные игры; работа с необходимыми документами; выдача предписаний и составление протоколов; передача необходимых материалов в уполномоченные органы в случае выявления нарушений действующего законодательства.

Роль Роскомнадзора существенно выросла в связи с «перетеканием» игорного бизнеса в интернет. Особенности данного органа публичной власти заключаются в том, что Роскомнадзор концентрирует в себе одновременно функции контроля и надзора, что создает универсальный правовой инструмент борьбы с незаконной организацией игорного бизнеса. В функционал Роскомнадзора входит лицензирование, надзор за соблюдением законодательства, вынесение предупреждений в связи с выявленными нарушениями, ведение единых систем интернет-ресурсов и сетевых адресов³. Роскомнадзор интегрирован в систему взаимодействия органов публичной власти РФ в вопросе надзорной деятельности

¹ См.: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (в ред. от 06.02.2020) «О Прокуратуре Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 03.11.2020).

² См.: Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2006 № 244-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64924/baab5b69a3c031bfb8d485891bf8077d6809a94 (дата обращения: 03.11.2020).

³ См.: Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ (последняя редакция). URL:

в сфере игорного бизнеса в сети интернет, разработан и механизм взаимодействия Роскомнадзора с иными надзорными и правоохранительными структурами¹.

Надзорными полномочиями наделены и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены игорные зоны, а также действуют лицензированные букмекерские конторы и тотализаторы. На сегодняшний день функционируют 4 официальные игорные зоны в Алтайском, Краснодарском (Сочи), Приморском краях и Калининградской области, еще одна находится на стадии создания (Республика Крым). В каждой игровой зоне надзорную функцию исполняет отдельный региональный орган государственного управления: управление Алтайского края по развитию туризма и курортной деятельности, департамент имущественных отношений Краснодарского края, департамент туризма Приморского края, Министерство регионального контроля (надзора) Калининградской области. Основным функционалом органов регионального надзора в сфере организации и проведения азартных игр в игорных зонах, является проведение плановых и внеплановых проверок². Органы региональной власти подотчетны федеральным органам власти, осуществляющим надзорную деятельность в сфере организации игорного бизнеса.

Анализируя систему органов государственного надзора в сфере азартных игр, можно выделить ряд принципиальных моментов. Во-первых, можно отметить обособленную роль органов Прокуратуры РФ, которые правомочны осуществлять надзорную деятельность применительно ко всем формам деятельности организаций в данной сфере самостоятельно или во взаимодействии с другими надзорными органами. Органы прокуратуры играют ключевую роль и при подготовке материалов к передаче в судебные инстанции. Во-вторых, характер правонарушений в сфере азартных игр предопределяет необходимость более активного взаимодействия

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 04.11.2020).

¹ См.: Приказ Роскомнадзора, МВД России, Роспотребнадзора, ФНС России от 18 мая 2017 г. № 84/292/351/ММВ-7-2/461С // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 44, ст. 6044; 2015. № 42, ст. 5803; 2016. № 47, ст. 6677; 2017. № 14, ст. 2061.

² См.: Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 04.11.2020).

институтов публичной власти, относящихся к государственным учреждениям, как с иными институтами публичной власти (органами местного самоуправления), так и с общественными институтами. В качестве примера можно привести деятельность Региональной общественной организации по борьбе с незаконными азартными играми «Щит+», по инициативе которой в результате надзорных проверок органами прокуратуры были выявлены серьезные нарушения законодательства в деятельности филиала «Крым» букмекерской компании АО «СпортБет», что повлекло за собой возбуждение уголовного дела в отношении работников филиала¹.

¹ См.: Гришина М., Трушин М. В поле нашего зрения попадают и легальные БК, и подпольные онлайн-казино. О борьбе с незаконными азартными играми. URL:<https://bettingbusiness.ru/articles/0012890-trushin-mihail-v-pole-nashego-zreniya-popadayut-i-legalnye-bk-i-podpolnye-onlajn-kazino> (дата обращения: 04.11.2020).

С.Г. Денисенко

*старший преподаватель кафедры конституционного
и административного права Краснодарского университета
МВД России, кандидат юридических наук
e-mail: denisenkosg@list.ru*

К ВОПРОСУ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ И ПОДСУДНОСТИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

S.G. Denisenko

*Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law,
Krasnodar University, Ministry of Internal Affairs of Russia,
PhD in Law*

TO THE QUESTION ABOUT ESTABLISHING OF ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL JURISDICTION OF CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

Аннотация. В статье рассматриваются положения глав КоАП РФ и проекта КоАП РФ, регламентирующие подведомственность органам административной юрисдикции и подсудность судам дел об административных правонарушениях. Отмечается, что положения действующего КоАП РФ и проектов нового КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ не дают ответа на вопрос, какими критериями руководствуется законодатель при распределении подведомственности административных правонарушений между органами административной юрисдикции и должностными лицами либо судами, рассмотрение дел по которым осуществляется в административно-юрисдикционном либо судебном порядке. Предлагаются пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: административно-деликтная политика, КоАП РФ, проект КоАП РФ, проект Процессуального КоАП РФ, административное правонарушение, органы административной юрисдикции и суды, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях.

И ныне действующий КоАП РФ¹, и подготовленный Минюстом России проект нового КоАП РФ² относят к числу субъектов, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, органы административной юрисдикции и суды, тем самым устанавливая как административно-юрисдикционный, так и судебный порядок производства по делу об административном правонарушении. Собственно, квалификация административного правонарушения не зависит от дальнейшего способа рассмотрения дела об административном правонарушении, однако в дальнейшем лице, возбудившему производство по делу, надлежит решить вопрос о передаче дела на рассмотрение уполномоченному на то органу административной юрисдикции (должностному лицу) либо судье.

При решении данного вопроса могут возникать сложности, поскольку в КоАП РФ (и в проекте КоАП РФ) содержатся нормы не только с исключительной подведомственностью, но также с двойной и альтернативной подведомственностью. Наряду с этим в литературе обращено внимание на проблему «спорной подсудности» дел об административных правонарушениях, обусловленную наличием в Законе специальных норм, которые по разным критериям относят рассмотрение одного и того же дела судье районного суда либо судье арбитражного суда, либо судье гарнизонного военного суда. Несмотря на то, что представителями науки административного права были выделены пять вариантов спорных ситуаций, имеющих место из-за технико-юридических погрешностей при конструировании ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, и предложены законодательные решения таких ситуаций³, и по прошествии более десяти лет указанные проблемы законодателем устранены не были.

Ранее в качестве факторов, не способствующих проведению последовательной административно-деликтивной политики и оказывающих негативное воздействие на действующее административно-деликтивное законодательство и правоприменительную

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Денисенко В.В., Денисенко Е.В.* «Спорная подсудность» дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 17–21.

практику, нами отмечалось отсутствие законодательно установленных критериев разграничения судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях и предлагались пути решения указанной проблемы¹. В проекте Процессуального КоАП РФ Минюст России выделяет раздел II (главы 5–7), регламентирующий «Порядок производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемый органами и их должностными лицами» и раздел III (главы 8–10) «Судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях»². Вместе с тем, положительно оценивая позицию Минюста России, выраженную в представленных им проектах КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ, заметим, что в них не содержится указания на критерии отнесения дел об административных правонарушениях к административно-юрисдикционной либо судебной подведомственности.

В качестве перспективного направления развития и совершенствования административно-деликтного законодательства нам представляется подход, при котором разграничение подведомственности дел об административных правонарушениях органам и их должностным лицам либо судам и, соответственно, административно-юрисдикционного либо судебного порядка их рассмотрения будет поставлено в зависимость от отношения субъекта административного правонарушения к совершенному им деянию и назначаемому за его совершение административному наказанию.

На наш взгляд, логичным и обоснованным предлагается вариант, при котором дела об административных правонарушениях в отношении субъектов, не оспаривающих факт его совершения, рассматриваются уполномоченными на то органами административной юрисдикции, их должностными лицами. В случае привлечения к административной ответственности физических и должностных лиц их отношение к этому факту официально

¹ См.: Денисенко В.В., Денисенко (Моняк) С.Г. На заметку законодателю или возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. 2 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб., 2016. С. 152–160.

² См.: Проект «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099061) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020). СПС «КонсультантПлюс».

подтверждается ими подписью в протоколе об административном правонарушении. В случае составления протокола об административном правонарушении в отношении юридического лица согласие с фактом совершения административного правонарушения закрепляется в протоколе об административном правонарушении подписью законного представителя юридического лица. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в отношении лиц, оспаривающих факт его совершения, и обжалование решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных органами административной юрисдикции, их должностными лицами осуществляется судьями с учетом закрепленной за ними подсудности дел. Принятие названных положений позволит, с одной стороны, снизить нагрузку на судей, освободив их от рассмотрения значительного количества дел об административных правонарушениях, не требующих, на наш взгляд, рассмотрения в судебном порядке, с другой, – реально обеспечить оперативность и экономичность производства об административных правонарушениях.

Наряду с этим полагаем, что нахождение лица в состоянии «административной наказанности», т.е. до истечения одного года со дня вступления в законную силу решения о назначения лицу, совершившему административное правонарушение, административного наказания не является основанием для изменения подведомственности дела об административном правонарушении и не должно исключать возможности рассмотрения дела об административном правонарушении уполномоченным на то органом и должностным лицом.

Полагаем, что в контексте возвращения к принципам оперативности и экономичности производства по делам об административных правонарушениях, которые были характерны в период формирования и становления данного правового института, целесообразно строить административно-деликтную политику в направлении сокращения судейской подведомственности дел об административных правонарушениях. Наряду с рассмотрением дел об административных правонарушениях в случаях, когда лицо оспаривает факт совершения административного правонарушения, за судьями следует сохранить рассмотрение дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено назначение административного наказания, являющегося исключительной прерогативой судей. Вместе с тем, при

конструировании составов административных правонарушений следует критически подходить к оценке необходимости включения в их санкции административных наказаний, назначаемых исключительно в судебном порядке. И если такая необходимость не подтверждается научно обоснованной аргументацией, законодателю в конструкциях административных правонарушений следует ограничиваться административными наказаниями, право назначения которых предоставлено органам и должностным лицам.

И.Н. Дехтярь

*старший преподаватель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», кандидат юридических наук
e-mail: ivandehtyar@mail.ru*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ОБЪЕКТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫХ ПРАВ

I.N. Dekhtyar

*Senior Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy PhD (Law)
e-mail: ivandehtyar@mail.ru*

PROBLEMATIC ISSUES OF EXTENDING ANTI-MONOPOLY PROVISIONS TO THE OBJECTS OF INTELLECTUAL RIGHTS

Аннотация. *Статья посвящена анализу перспектив отмены так называемых «антимонопольных иммунитетов» правообладателей интеллектуальной собственности в свете развития цифровой экономики. Выявлены проблемные аспекты распространения положений Закона о защите конкуренции на деятельность отечественных разработчиков программного обеспечения. Предложены направления совершенствования механизмов антимонопольного регулирования в сфере интеллектуальной собственности, основанных на поэтапном внедрении правовых инструментов с целью защиты интересов добросовестных участников рынка и введении мер государственной поддержки.*

Ключевые слова: *интеллектуальная собственность, информационные технологии, антимонопольное законодательство, доминирующее положение, исключительное право*

Особенностью развития современной экономики является широкое влияние информационных технологий. При этом все большую ценность приобретают нематериальные активы, в том числе интеллектуальная собственность, в настоящее время определяющие конкурентоспособность компании. Вместе с тем, факт владения правами на результаты интеллектуальной деятельности

может быть использован и в целях монополизации рынка, а также ограничения конкуренции.

Обращаясь к правовому регулированию интеллектуальной деятельности в Российской Федерации, следует отметить наличие иммунитета интеллектуальной собственности от антимонопольных ограничений. Федеральный закон «О защите конкуренции»¹ в части 9 статьи 11 и части 4 статьи 10 определяет, что нормы о злоупотреблении доминирующим положением не распространяются на действия либо соглашения, связанные с осуществлением либо распоряжением исключительными интеллектуальными правами на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг. Указанные обстоятельства отражаются на судебной практике. Примером может служить «Дело Google», в действиях которого антимонопольные органы обнаружили факт злоупотребления доминирующим положением на рынке предустановленных приложений для Android². Интерес представляет то, что аргументы компании о неприменении антимонопольного законодательства к заключенным соглашениям суды сочли необоснованными ввиду применения компанией запрета на предустановку приложений, продуктов, сервисов, разработанных иными хозяйствующими субъектами-конкурентами.

Требуется четкое законодательное урегулирование вопроса о границах антимонопольного иммунитета для правообладателей интеллектуальной собственности. Вместе с тем, по мнению отдельных исследователей, действующего гражданско-правового регулирования достаточно для соблюдения баланса интересов правообладателей и потребителей³. С указанным замечанием сложно согласиться. Если правообладателем не заявлено требование о прекращении нарушения интеллектуальных прав, третьи лица не вправе заявлять, что правообладатель использовал

¹ См.: Федеральный закон от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 22 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч 1, ст. 3434; 2020. № 17, ст. 2718.

² См.: Решение и предписание ФАС России по делу № 1-14-21/00-11-15 от 5 октября 2015 г. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/ad-54066-15/> (дата обращения: 14.08.2020).

³ См.: Антимонопольные иммунитеты. Старая инициатива с новым «цифровым обоснованием». URL: <https://cljournal.ru/glavnoe/214/> (дата обращения: 14.08.2020).

свое исключительное право в целях ограничения конкуренции. Таким образом, в аспекте права интеллектуальной собственности положения Гражданского кодекса РФ не могут рассматриваться в качестве замены специального административного законодательства.

Следует обратить внимание, что перспектива отмены антимонопольных иммунитетов вызывает серьезную критику. По заявлению Минкомсвязи России, поправки в Закон о защите конкуренции в части отмены антимонопольных иммунитетов снизят конкурентоспособность отечественных разработчиков, не способствуют стратегии ускоренной цифровизации страны и политике импортозамещения. Прогнозируется утечка за рубеж патентов и изобретений и сокращение доходов IT-разработчиков и интеграторов¹. В свою очередь, представители компаний в сфере IT считают, что отмена антимонопольных иммунитетов приведет к разрушению сложившихся цепочек поставок. Распространение положений Закона о защите конкуренции на сферу интеллектуальной собственности приведет к тому, что такие действия будут автоматически считаться противозаконными независимо от наличия или отсутствия вреда. Глава Ассоциации предприятий компьютерных и информационных технологий Николай Комлев отмечает, что «... сложные продукты для цифровизации бизнеса, как правило, требуют внедрения, индивидуализации под конкретного заказчика, поддержки от квалифицированных интеграторов, хорошо разбирающихся и в софте, и в предметной области, в бизнес-процессах клиентов»².

Из этого следует, что распространение положений Закона о защите конкуренции на правообладателей интеллектуальной собственности без учета специфики общественных отношений в данной сфере недопустимо, что связано прежде всего с самой природой исключительного права как юридической монополии. Исключительное право содержит в себе монополию на конкретные объекты, поэтому в данных условиях под антимонопольное законодательство может подпадать любое действие на рынке, связанное с исключительным правом.

¹ См.: Минкомсвязь России раскритиковала инициативу ФАС России распространить конкурентное регулирование на IT-разработчиков. URL: <https://cljournal.ru/news/19441/> (дата обращения: 14.08.2020).

² IT-разработчики предупредили о риске «развала отрасли» из-за проекта ФАС. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/02/03/2020/5e5913439a79474dcc94780b (дата обращения: 14.08.2020).

Учитывая ориентацию государственной политики в сфере экономики Российской Федерации на ускоренную цифровизацию и широкое применение инноваций, требуется разработка механизмов антимонопольного регулирования в сфере интеллектуальной собственности, основанных на поэтапном внедрении правовых инструментов. Так, потребуются отмена безусловного антимонопольного иммунитета правообладателей исключительных прав, закрепленного пунктом 4 статьи 10 и пунктом 9 статьи 11 Закона о защите конкуренции. Кроме того, целесообразно на законодательном уровне конкретизировать антимонопольные запреты для правообладателей исключительных прав для того, чтобы защитить интересы добросовестных участников рынка и исключить необоснованно широкие возможности для усмотрения при осуществлении контрольных мероприятий; определить, какие действия (бездействия) правообладателей будут считаться нарушающими законодательство. В частности, необходимо установление запрета для правообладателей, занимающих доминирующее положение на рынке, навязывать невыгодные условия договора или давать необоснованный отказ от заключения договора, если это может повлиять на ограничение конкуренции или привести к ее устранению. Следующий запрет должен касаться заключения соглашений, связанных с использованием объектов исключительных прав, если такие соглашения направлены на ограничение конкуренции либо приобретение, использование и нарушение исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, если это может привести к ограничению конкуренции или ее устранению.

Наличие антимонопольных ограничений правообладателей интеллектуальной собственности следует компенсировать введением мер государственной поддержки – в частности, налоговыми преференциями, обеспечением льготного доступа к кредитным продуктам и иными государственными гарантиями.

И.Н. Дехтярь

*старший преподаватель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», кандидат юридических наук
e-mail: ivandehtyar@mail.ru*

С.Б. Пашенько

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук,
судья Фрунзенского районного суда г. Саратова
e-mail: sergei150674@mail.ru*

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРОЕКТЕ
НОВОГО КОАП РФ**

I.N. Dekhtyar

Senior Lecturer

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

S.B. Pashenko

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal
Law of the Saratov State Law Academy PhD (Law) Judge of the
Frunzenskiy District Court of Saratov*

**PROBLEMAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
FOR VIOLATIONS OF ANTIMONOPOLY LEGISLATION
IN THE DRAFT OF THE NEW COAO RF**

Аннотация. *Статья посвящена анализу изменений правовой регламентации административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства в новейших нормативных актах. Выявлены пробелы и недостатки нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предложены пути совершенствования данных проектов в целях повышения эффективности деятельности по выявлению и пресечению антимонопольных нарушений.*

Ключевые слова: штраф, административная ответственность, антимонопольное законодательство, недобросовестная конкуренция, проверка.

Одним из наиболее значимых изменений административного законодательства может стать принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях². В настоящее время проекты данных актов размещены Минюстом России для публичных обсуждений. Предполагается, что новые кодексы вступят в силу с 1 января 2021 года.

Указанные законодательные акты имеют кардинальные отличия от действующего в настоящее время КоАП РФ³. В частности, вводятся новые составы административных правонарушений. Проект КоАП РФ предусматривает статью 35.5, устанавливающую административную ответственность за воспрепятствование законной деятельности антимонопольного органа по проведению проверок соблюдения требований о запрете заключения недопустимого соглашения. Такое воспрепятствование повлечет наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц в фиксированной сумме денежных средств. Размер штрафа для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей будет зависеть от суммы выручки за предыдущий календарный год.

Введение оборотного штрафа за воспрепятствование проверке видится положительным моментом, поскольку способствует своевременному разрешению дел в сфере антимонопольного законодательства. Штраф в фиксированной денежной сумме для крупных компаний не может служить эффективной мерой борьбы с процессуальными злоупотреблениями. В связи с этим размер санкции должен зависеть от размера экономической выгоды, получаемой от монополистической деятельности⁴. Однако новая норма не лишена недостатков. Диспозиция статьи не конкретизирует понятие

¹ См.: Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99059> (дата обращения: 28.10.2020).

² См.: Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#StartDate=15.6.2020&EndDate=16.6.2020&npa=102945> (дата обращения: 28.10.2020).

³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5062.

⁴ См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность за невыполнение в срок законных предписаний антимонопольных органов и непредставление им

«воспрепятствование», ограничиваясь указанием на невозможность проведения проверки. Справедливо мнение о затруднительности указания исчерпывающего перечня действий, которые будут расцениваться как воспрепятствование¹. Вместе с тем, неясность термина порождает почву для его слишком широкого толкования. В связи с этим достаточно указания в статье 35.5 нового Кодекса на некоторые разновидности воспрепятствования проведению проверки, используя формулировку «в том числе», оставляя перечень открытым. В практике антимонопольных органов встречаются случаи, когда проверяемый объект препятствует проведению проверки различными действиями: так, в деле в отношении дистрибьютора косметики и парфюмерии Aldo Coppola установлена преднамеренная блокировка учетных записей, закрытый доступ в помещения компании, отказ в предоставлении информации². Таким образом, в качестве отдельных форм воспрепятствования проведению проверки может выступать неправомерный отказ в доступе проверяемых лиц на территорию проверяемого объекта; неправомерный отказ в предоставлении информации, имеющей отношение к проверочному мероприятию; несвоевременное предоставление такой информации либо предоставление заведомо недостоверной информации.

Кроме того, существенная роль в борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства должна принадлежать механизмам стимулирования исполнения наложенных санкций. По заявлению начальника Управления по борьбе с картелями А.П. Тенишева, в настоящее время антимонопольные органы стали чаще стали применять статью 20.25 КоАП РФ, в соответствии с которой неуплата штрафа в срок грозит двойным штрафом³. Однако следует обратить внимание на тот момент, что КоАП РФ должен содержать возможность стимулирования компаний к своевременной уплате административного штрафа. Статья 3.12 Проекта, регламентирующая правила назначения наказания в виде штрафа, устанавливает

ходатайств, уведомлений, информации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 3 (67). С. 69.

¹ См.: Мы обобщили лучший опыт многолетней борьбы с картелями // URL: <https://cljournal.ru/vybor/214/> (дата обращения: 14.08.2020).

² См.: ФАС России возбудила дело против Aldo Coppola из-за препятствования проведению проверки // URL: <https://cljournal.ru/news/20178/214/> (дата обращения: 14.08.2020).

³ См.: Мы обобщили лучший опыт многолетней борьбы с картелями // URL: <https://cljournal.ru/vybor/214/> (дата обращения: 14.08.2020).

возможность снижения его размера лишь в случае добровольного устранения причиненного вреда или добровольного возмещения ущерба, а также предотвращения вредных последствий правонарушения, что признается смягчающими обстоятельствами. Вместе с тем, следует внести в Проект нормы, регламентирующие порядок снижения штрафа в случае его уплаты в установленные сроки. При этом данный механизм должен применяться ко всем нарушениям антимонопольного законодательства, а не ограничиваться только антиконкурентными соглашениями. Целесообразно также включить в перечень смягчающих обстоятельств, влекущих снижение размера штрафа, добровольное исполнение до вынесения постановления по делу обязанности, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой лицо привлекается к административной ответственности.

Введение в новый КоАП РФ указанных норм потребует более четкой регламентации процедуры вынесения постановления, поскольку от этого зависит порядок исчисления срока для добровольной уплаты административного штрафа. Согласно части 1 статьи 29.11 действующего КоАП РФ, день изготовления постановления в полном объеме является днем его вынесения. Проект содержит статью 6.8, содержащую аналогичную норму. Следует отметить, что у антимонопольного органа отсутствует обязанность обеспечить составление мотивированного постановления о назначении административного наказания к моменту его объявления по окончании рассмотрения дела. Согласно новому Процессуальному Кодексу РФ об административных правонарушениях, в случае объявления только резолютивной части постановления разъясняется, когда будет изготовлено мотивированное постановление и каким образом оно будет доведено до сведения участников производства. По замечанию некоммерческого партнерства «Объединение Корпоративных Юристов», «исчисление срока на добровольную уплату штрафа с момента получения лицом решения о привлечении к административной ответственности позволило бы участникам рынка иметь четкий ориентир, а также исключить случаи вынужденного пропуска указанного срока по независящим от лица обстоятельствам»¹. Таким образом, срок для добровольной уплаты штрафа должен исчисляться с мо-

¹ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год. URL: <https://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720> (дата обращения: 21.10.2020).

мента получения лицом постановления о назначении наказания в полном объеме. Необоснованным шагом видится и исключение из Проекта указания на порядок исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, который в действующем КоАП РФ начинает исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии, вынесенного в рамках отдельного производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства и предварительно устанавливающего признаки нарушений, предусмотренных статьями 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ.

Кроме того, ни действующим антимонопольным законодательством, ни Проектом КоАП РФ не установлен прямой запрет на ограничивающие конкуренцию деяния контрольных и надзорных органов. Так, Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ содержит статью 15, устанавливающую недопустимость совершения антиконкурентных деяний субъектами публичной власти. Целесообразно дополнить данную статью указанием на запрет ограничивающих конкуренцию актов и (или) действий (бездействия) контрольных и надзорных органов, а в новый КоАП РФ включить корреспондирующую статью, устанавливающую ответственность за недопущение, ограничение, устранение конкуренции посредством принятия ограничивающих конкуренцию актов и (или) осуществления действия (бездействия) государственными контрольными (надзорными органами) и органами муниципального контроля.

¹ См.: Федеральный закон от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 24.04.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 31, ч. 1, ст. 3434; 2020. № 17, ст. 2718.

Д.С. Дундуков

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

Научный руководитель: Маторина Е.И.

*к.ю.н., доцент ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»*

e-mail: admoonlight@mail.ru

ЗАДАЧИ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОТИВОЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО РЕЖИМА

D.S. Dundukov

*student 2 courses of Institute of a magistracy and postgraduate study
the Saratov State Law Academy (SSLA).*

*Supervisor: Matorina E.I., PhD, associate professor
the Saratov State Law Academy (SSLA)*

TASKS OF THE NATIONAL GUARD TROOPS IN THE FIELD OF ENSURING THE ANTI-EPIDEMIC REGIME

Аннотация. *В статье рассматриваются вопросы, связанные с полномочиями войск национальной гвардии в области противоэпидемиологического режима. Также рассматриваются задачи, функции и взаимодействие войск национальной гвардии с органами исполнительной власти.*

Ключевые слова: *войска национальной гвардии, задачи войск национальной гвардии, противоэпидемиологический режим.*

COVID-19 – инфекционное заболевание, которое способно вызывать у человека заболевания от обычной простуды до более серьезных патологических состояний.

Чтобы правильно понимать, о чем в дальнейшем пойдет речь, необходимо попытаться сформулировать определение «санитарно-эпидемиологического режима» (COVID-19), устанавливаемого в целях обеспечения населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации, который может вводиться на всей территории или ее части Российской Федерации в целях обеспечения санитарно-эпи-

демиологического благополучия населения»¹. Для борьбы с данным инфекционным заболеванием правительство РФ выделяет существенные средства для стимулирующих выплат медикам, которые работают в учреждениях, подведомственных Министерству обороны, Росгвардии и других ведомствах².

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия), действуя на основании Конституции РФ³, являясь федеральным органом исполнительной власти, взаимодействует с иными службами исполнительной власти, а также с гражданами Российской Федерации.

Росгвардия совместно с Роспотребнадзором имеют общую задачу: противодействие распространению коронавируса. Служащие Росгвардии задействованы в охране мест санитарной изоляции граждан, находящихся на карантине и излечении⁴. Помимо этого, осуществляется взаимодействие Росгвардии и полиции: на территории регионов организована работа по выявлению и пресечению правонарушений, связанных с несоблюдением режима самоизоляции. В круглосуточном режиме оказывается содействие полицейским на постах дорожно-патрульной службы, установленных на въездах в город.

Также Росгвардия взаимодействует с региональными и муниципальными администрациями, например: в проведении дезинфекции улиц, парков, скверов и детских площадок.

Обратим внимание на специфику задач войск национальной гвардии: в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Закон № 226-ФЗ)⁵ на во-

¹ См.: п. 1 Указа Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/63134> (дата обращения: 10.10.2020).

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 13 мая 2020 г. № 1258-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 21, ст. 3301.

³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Российская газета. 25.12. 1993. № 237; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 1, ст. 1416.

⁴ См.: Росгвардия и Роспотребнадзор объединили усилия в борьбе с коронавирусом // ИА Красная Весна. URL: <https://rossaprimavera.ru/news/ffb9493b> (дата обращения: 10.10.2020).

⁵ См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4159; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5035.

йска национальной гвардии могут быть возложены иные задачи Президентом РФ.

30 марта 2020 г. Президентом РФ были даны поручения Росгвардии по принятию дополнительных мер, согласно п. 6 Пр-639¹:

1. По обеспечению правопорядка и общественной безопасности в организациях и учреждениях, участвующих в реализации мероприятий по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), и на прилегающих к ним территориях.

2. По соблюдению гражданами, возвращающимися к месту постоянного проживания из стран с неблагоприятной эпидемиологической ситуацией, установленных ограничений².

Исполняя поручения Президента РФ, Росгвардия осуществляет комплекс мер в различных регионах страны:

В Москве было увеличено число патрулей, которые проверяли граждан на соблюдение масочного режима, выясняли причины нарушения режима самоизоляции.

В Свердловской области (г. Лесной) военнослужащие полка по охране важных государственных объектов и специальных грузов Росгвардии активно оказывают помощь городу в дезинфекционной обработке территории.

Помимо вышеперечисленного, Росгвардия участвует в создании социальных роликов, примером служит ролик «Оставайтесь дома», в котором граждан просят остаться дома и призывают их к осознанной самоизоляции, что позволяет снизить количество заразившихся граждан и снизить общую нагрузку на больницы³.

Войска национальной гвардии участвуют в осуществлении дезинфекции территории, следят за соблюдением гражданами масочного режима, проводят профилактические мероприятия в борьбе с COVID-19.

Исходя ст. 1 Закона № 226-ФЗ войска национальной гвардии предназначены для защиты прав и свобод человека и гражданина. Согласно ст. 45 Конституции РФ «Государственная защита прав

¹ См.: Перечень поручений по итогам совещания с полномочными представителями Президента в федеральных округах. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63182> (дата обращения: 13.10.2020).

² См.: Поручение Президента РФ от 9 апреля 2020 г. № Пр-639 «Перечень поручений по итогам совещания с полномочными представителями Президента в федеральных округах». Текст поручения опубликован не был. URL <https://base.garant.ru/73871224/> (дата обращения: 10.10.2020).

³ Сотрудники столичной Росгвардии сняли ролик «оставайтесь дома» // Сайт Росгвардии URL: <https://rosguard.gov.ru/ru/news/article/sotrudniki-stolichnoj-rosgvardii-snyali-rolik-ostavajtes-doma> (дата обращения: 15.10.2020).

и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Федеральная служба войск национальной гвардии является Федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации и представляет исполнительную ветвь власти Российской Федерации.

Мы считаем, что необходимо дополнить ст. 2 «Задачи войск национальной гвардии» Закона № 226-ФЗ следующими положениями:

На войска национальной гвардии возлагается выполнение следующих задач:

10. Контроль и профилактика массовых инфекционных заболеваний и неинфекционных заболеваний (отравлений).

А также п. 3. ст. 8 «Полномочия войск национальной гвардии» дополнить:

3) полномочия по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения и правового режима контртеррористической операции и полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции, специального санитарного противоэпидемиологического режима.

Для более точного понимания деятельности войск национальной гвардии в этом направлении необходимо выделить особые полномочия в области обеспечения распространения массовых инфекционных заболеваний и дать новое определение «специальный санитарный противоэпидемиологический режим». Под этим режимом будет пониматься: «Комплекс организационных, санитарно-профилактических и противоэпидемиологических мероприятий, целью проведения которых является предотвращение возникновения и распространения массовых инфекции».

В этот комплекс будут входить:

1. Дезинфекция поверхностей, улиц и мест массовых скопления людей специальными растворами.

2. Стерилизация – полное уничтожение вредоносных микроорганизмов и вирусов.

3. Требование соблюдения гражданами специального санитарного противоэпидемиологического режима.

4. Издание специальных материалов, включающих в себя методы противодействия инфекции, который имеют обязательный характер исполнения.

5. Содействие органам Роспотребнадзора, Министерства здравоохранения РФ и другим ведомствам в борьбе с массовыми инфекциями.

Т.И. Дубовик

*аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: taisiya_dubovik@mail.ru*

**К ВОПРОСУ О ПОНИМАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
УСМОТРЕНИЯ И ЕГО ЗНАЧЕНИЯ
ДЛЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

T.I. Dubovik

*graduate student of the Department of Administrative and Municipal Law
Saratov state law Academy*

**TO THE QUESTION OF UNDERSTANDING ADMINISTRATIVE
SUPERVISION AND ITS IMPORTANCE
FOR THE ADMINISTRATIVE AND POLITICAL SPHERE
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Аннотация. *В данной статье исследуются проблемы определения понятия административного усмотрения и его значения для государственного управления. Рассмотрены различные взгляды ученых относительно определения понятий «усмотрение» и «административное усмотрение». На основе проведенного исследования обоснована необходимость совершенствования законодательства для установления пределов административного усмотрения, включения данной темы исследования в программу учебной дисциплины учитывая современные теоретические разработки.*

Ключевые слова: *государство, понятие усмотрения, административное усмотрение, государственное управление, органы принудительного исполнения, пределы усмотрения, исполнительная власть.*

Общественные отношения находятся в постоянной динамике, предугадать все возможные варианты их развития урегулировать их нормами права невозможно, это прежде всего обусловлено появлением в них новых связей между обществом и государством на которые влияют научно технический прогресс, информатизация общественных отношений, а также иные обстоятельства и условия в которых приходится им развиваться, например, ярким примером этому служат развитие общественных связей в услови-

ях пандемии Covid –19 большое значение в этом случае приобретает институт усмотрения.

«Усмотрение» часто используется при осуществлении государственного управления, также отражено в административных нормах закона. Четкого определения усмотрению законодатель не дает, а в науке проблема его понимания активно исследуется в наше время.

Считаем, для понимания такой категории как усмотрение необходимо прежде всего обратиться к словарю для определения его словарного значения. Усмотреть – значит не потерять из виду, уследить, устеречь, открыть, установить, прийти к заключению о наличии чего-нибудь и т.д.¹ Согласно словарю С.И. Ожегова, слово «усмотреть» – значит установить, обнаружить, признать.² Обобщая словарные значения можно прийти к выводу, что усмотрение – это действие определенного субъекта на основании сложившегося у него мнения выраженное в принятии собственного решения на основании имеющихся у него данных о конкретной сложившейся ситуации.

В 1990 годы ученый-административист В.М. Манохин в своих трудах указывал, что «усмотрение существует и действует как юридическое явление и останется в качестве такого впредь, оно должно получить в законодательстве и в правоприменительной деятельности право гражданства. Его нельзя прятать каучуковыми формулировками: при необходимости, в исключительных случаях, при целесообразности и т.п.»³.

По мнению Б.М. Лазарева, А.Ю. Тихомирова под усмотрением следует понимать определенную законодателем самостоятельность органа, а именно возможность определять в каждом конкретном случае момент вступления в действие, выбор решения и его целесообразность⁴.

В свою очередь, Ю.П. Соловей считает, что «под административным усмотрением следует понимать оценку фактических обстоятельств, основания (критерии) которой закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно, производимую органом (должностным лицом) при выборе в пределах, допускаемых нор-

¹ См.: Толковый словарь русского языка (репринтное издание): в 3 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2001. Т. 2. С. 389.

² См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 2000. С. 964.

³ Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Сов. Гос-во и право. № 1. 1990. С. 29.

⁴ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 92.

мативными актами, оптимального решения конкретного управленческого вопроса»¹.

Е.А.Чабан определяет административное усмотрение как один из видов правоприменительного усмотрения которое «представляет собой свободный выбор уполномоченным органом государственного или муниципального управления в лице его должностного лица, являющегося государственным служащим, возможного в будущем правомерного поведения, фактическим основанием которого являются объективные факторы окружающей действительности, основанный на дискреционной специфике деятельности данных органов и метода правового регулирования публично-правовых отношений и осуществляемый в рамках правового регулирования публично-правовых отношений»², схожее определение административному усмотрению давал Н.В. Дубовицкий³.

Считаем, что наиболее точное понятие административного усмотрения приводит С.В. Ярковой, который понимает под ним, средство «обеспечения целесообразного применения права и представляет собой интеллектуально-волевою деятельность должностных лиц или членов административно-публичных органов по оценке разрешаемой административной юридико-фактической ситуации (обстоятельств административного дела) и выбору ими на основании результатов данной оценки, на основе соответствующих правовых норм или принципов права (в случае использования аналогии) и в установленных ими пределах возможных вариантов своего правоприменительного поведения, необходимых, по их мнению, для правильного и наиболее эффективного (результативного) разрешения указанной ситуации (административного дела)»⁴.

Значение административного усмотрения в административно-политической сфере нельзя недооценивать так же, как и переоценивать это непременно скажется на качестве и эффективности

¹ См.: *Соловей Ю.П.* Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 6, 15.

² *Чабан Е.А.* Административное усмотрение: понятие и особенности //2013. № 11. С. 68.

³ См.: *Дубовицкий В.Н.* Некоторые теоретические концепции соотношения законности и усмотрения в советском государственном управлении// Социальное развитие и право. М., 1980, С. 25.

⁴ См.: *Ярковой С.В.* Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц // Вестник ВГУ. Сер.: Право 2017 г. № 1. С. 152.

государственного управления в целом. Административное усмотрение оказывает непосредственное влияние на качество и результат государственного управления не в коем случае не должно приводить к злоупотреблению полномочиями, подмене интересов, произволу, коррупции и т.д.

Например, служащие органов принудительного исполнения при реализации задач и функций данного органа в своей профессиональной деятельности ежедневно тесно взаимодействуют с гражданами и организациями. Судебный пристав-исполнитель вправе применять меры принудительного характера в отношении должника, выбор конкретных мер зависит от его усмотрения¹, категории исполнительного производства, должника и иных факторов влияющий на выбор и последовательность действий. Так, Н.В. Румянцев отмечает, что «усмотрение в деятельности должностных лиц правоохранительных органов не только возможно, но и необходимо»².

Нельзя не отметить, что на правильность использования административного усмотрения в практике влияют такие его элементы, как мыслительная деятельность конкретного субъекта права, направленная на анализ возможного действия, которое предоставляет действующее законодательство, а второй элемент это непосредственно конкретный выбор поведения субъекта права и его применение³. Ю.П. Соловей выделяет интеллектуальный и волевой моменты в административном усмотрении⁴.

Любое действие субъекта применения административного усмотрения, наделенного властными полномочиями, всегда будет подлежать общественной оценке, неправомерное его использование всегда будет порицаться, формируя в дальнейшем отрицательное отношение и недоверие к системе государственного управления, на эту проблему указывает А.И. Елистратов, «Система усмотрения порождает в обывателе недоверие к власти, вражду, а ведь власть сильна нравственной поддержкой со стороны населения. В итоге – взаимное противодействие, антагонизм и невос-

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15281 (дата обращения: 27.12.2020).

² Румянцев Н.В. Право должностных лиц правоохранительных органов на оценку собственных действий // Право и жизнь. № 93(3). 2006. С. 50.

³ См.: Малиновский, А.А. Усмотрение в праве // Гос-во и право. № 4. 2006. С. 102–104.

⁴ См.: Соловей, Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 24

полными потерями с обеих сторон»¹, как вывод усмотрение должно ограничиваться нормами закона, устанавливаться возможные пределы усмотрения.

Как отмечает Ю.Н. Мильшин «Каждое должностное лицо, принимая решение по усмотрению, обязано нести персональную ответственность за конечный результат»².

Так, В.М. Манохин обращал внимание, что «при подборе кадров на основе правовых предписаний и ведомственных инструкций, какими бы исчерпывающими они ни были, все равно приходится учитывать множество дополнительных моментов, например личные качества кандидатов»³, это связано с тем, что в процессе применения административного усмотрения осуществляется тесное взаимодействие не только с нормами права, но и морали, соответственно будут проявляться духовно-нравственные качества конкретной личности.

Можно сделать вывод, что для правильности понимания и применения административного усмотрения необходимо исследовать данную тему и включить в учебную программу подготовки специалистов, что позволит повысить нравственные качества субъектов его применения.

¹ Елистратов А.И. Административное право: лекции. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1911. С. 235.

² Мильшин Ю.Н. К вопросу о пределах административного усмотрения субъектами разрешительной системы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6(95). С. 56.

³ Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 1.

А.С. Евдокимов

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доцент кафедры «Техносферная безопасность и транспортно-
технологические машины» ФГБОУ ВО «Саратовский
государственный аграрный университет им. Н.И. Вавилова»,
кандидат юридических наук
e-mail: evdokimovac109@yandex.ru*

**ЕДИНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
СИТУАЦИЙ: ОРГАНИЗАЦИОННО ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ИНТЕГРАЦИИ С ИНЫМИ СИСТЕМАМИ В ОБЛАСТИ
БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

A.S. Evdokimov

*Associate professor of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy, Associate professor of Department
of Technosphere Safety and Transport-technological Machines
at Vavilov Saratov State Agrarian University,
Candidate in Law*

**UNIFIED STATE SYSTEM OF EMERGENCY PREVENTION
AND RESPONSE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS
OF INTEGRATION WITH OTHER SYSTEMS IN THE FIELD
OF LIFE SAFETY**

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные административно-правовые проблемы интеграции трех государственных систем, функционирующих в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности. Учитывая единство функций данных систем, субъектов, реализующих эти функции, формулируется ряд предложений по объединению их в единую систему гражданской защиты и обеспечения пожарной безопасности с внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты.

Ключевые слова: единая система, гражданская оборона, чрезвычайные ситуации, пожарная безопасность, интеграция, МЧС России.

Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ определено, что в целях выполнения полномочий, связанных с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, на территории России создана и функционирует единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Далее – Единая система, РСЧС).

Единая система представлена в виде абстрактной организационно-правовой конструкции, включающей органы управления, силы и средства органов публичной власти, а также организаций, в полномочия которых входит реализации разнообразных полномочий в области защиты от чрезвычайных ситуаций. Ее функционирование осуществляется на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. По своей сути Единая система является консолидирующим организационным началом, через которое уполномоченными субъектами реализуется весь комплекс мероприятий по профилактике и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральным органом исполнительной власти, координирующим и реализующим единую государственную политику в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, является МЧС России².

При этом, для деятельности в области пожарной безопасности предусмотрено создание системы обеспечения пожарной безопасности³, в области гражданской обороны – системы управления гражданской обороной (далее – РСГО)⁴. Принципы построения и функционирования всех данных систем очень схожи, они объединяют деятельность органов публичной власти, организаций, граждан, реализующих полномочия в вышеобозначенных сферах.

¹ См.: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994 . № 35, ст. 3648; 2020. № 26, ст. 3999.

² См.: Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004 . № 28, ст. 2882; 2020. № 27, ст. 4185.

³ См.: Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649; 2019. № 52, ч. 1, ст. 7805.

⁴ См.: Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 799; 2020. № 26, ст. 3999.

В научной среде достаточно давно ведется дискуссия о необходимости объединения РСГО и РСЧС в единую систему гражданской защиты, это обусловлено тем, что деятельность в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций обладают рядом аналогичных признаков: схожие задачи, зачастую в данную деятельность вовлечены одни и те же субъекты, критерием разграничения является лишь деятельность в мирное время (для РСЧС), в военное время (для РСГО)¹. Объединение двух систем в одну представляется весьма логичным, закономерным и целесообразным, однако до сегодняшнего дня их интеграция так и не произошла, несмотря на наличие соответствующей концепции².

Существующее положение дел, к сожалению, ведет к задвоению функций двух систем, создаются органы управления с примерно одинаковыми задачами, зачастую одни и те же подразделения, должностные лица выполняют функциональные обязанности одновременно в обеих системах.

Вместе с тем, в сфере компетенции МЧС России, связанной с реализацией одного из направлений государственной политики, существует еще одна крупная система – система обеспечения пожарной безопасности, обладающая набором функций, схожим с двумя вышеобозначенными системами, однотипным кругом субъектов реализации данных функций. Однако мнения об интеграции данной системы в российскую систему гражданской защиты фактически не встречаются.

Все три функции по выработке и реализации государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности реализуются МЧС России (одними и теми же территориальными органами и подразделениями). Единство и ана-

¹ См.: Сулима Т.Г. Роль и место комплексной системы гражданской защиты в системе национальной безопасности Российской Федерации // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации: Материалы VII Научно-практической конференции. М., 2010. С. 195–199; Нарышкин В.Г. О некоторых проблемах развития системы гражданской защиты Российской Федерации // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации: Материалы Всероссийского совещания с руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по проблемам гражданской обороны и защиты населения и X Научно-практической конференции. М., 2014. С. 239–246.

² См.: Концепция создания и развития Российской системы гражданской защиты до 2020 года. URL: <https://60.mchs.gov.ru/glavnoe-upravlenie/sily-i-sredstva/upravlenie-grazhdanskoj-zashchity/koncepciya-sozdaniya-i-razvitiya-rossijskoj-sistemy-grazhdanskoj-zashchity> (дата обращения: 01.11.2020).

логичность субъектов (органы публичной власти, организации, граждане) и функций всех трех систем, мировая практика интеграции пожарно-спасательных формирований, свидетельствуют о необходимости их объединения.

В связи с чем считаем целесообразным рассмотрение вопроса организационно-правового объединения РСЧС, РСГО и системы обеспечения пожарной безопасности в российскую систему гражданской защиты и обеспечения пожарной безопасности с разработкой единых административно-правовых инструментов, утвержденных нормативным правовым актом МЧС России. На основе апробации ее функционирования в течение определенного периода времени (1–2 года) необходима проработка вопроса о внесении изменения в основные законодательные акты, регулирующие деятельность в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также разработка и утверждение нормативного правового акта о единой системе гражданской защиты и обеспечения пожарной безопасности.

С.Н. Зайкова

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: snzaikova@rambler.ru*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

S.N. Zajkova

PhD in Jurisprudence, Associate professor, Acting Head of the Department of Administrative and Municipal Law at the Saratov State Law Academy (SSLA), Saratov

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF TRANSPORTATION SECURITY

Аннотация. *Вопросы обеспечения безопасности были и остаются актуальными, требующими пристального внимания как со стороны государственных органов власти, органов управления и практических работников системы безопасности, так и научных работников, в особенности ученых-административистов. Настоящее исследование содержит анализ российского законодательства в области транспортной безопасности, позволяющий определить предмет и метод административно-правового регулирования в рассматриваемой области. Автором предложено доктринальное определение понятия «административно-правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации».*

Ключевые слова: *транспортный комплекс, административно-правовое регулирование, транспортная безопасность, национальная безопасность.*

Принятие в 2007 году специализированного федерального закона¹, регулирующего вопросы обеспечения безопасности на транспорте и объектах транспортной инфраструктуры, по сути, положило начало формированию отдельной отрасли российского законодательства в структуре транспортного права; послужило основанием для планомерного, последовательного выстраивания

¹ См.: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (в ред. от 02.12.2019 № 415-ФЗ) «О транспортной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7, ст. 837.

административно-правового регулирования в рассматриваемой области. Во исполнение указанного федерального закона были приняты, обеспечивающие его реализацию постановления Правительства РФ и важные ведомственные нормативные правовые акты.

В результате удалось выстроить логически систематизированную правовую базу, обеспечивающую снижение уровня экстремистских проявлений и террористической угрозы в транспортном комплексе. Но до совершенства еще далеко. Как отмечают практические работники¹ и ученые², еще имеется много пробелов и противоречий, требующих корректировки.

Источниками права транспортной безопасности (далее – ТБ), формирующими указанную правовую систему, являются:

- Конституция РФ³, которая предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях безопасности государства путем принятия федерального закона (п. 3 ст. 55) и относит вопросы безопасности к ведению Российской Федерации (п. «м» ст. 71);

- федеральные конституционные законы, регулирующие отдельные полномочия государственных органов власти в области обеспечения ТБ⁴, а также отдельные виды и меры административного принуждения⁵ и др.;

- федеральные законы. Помимо основополагающего Федерального закона «О транспортной безопасности» следует обратить внимание на федеральные законы, определяющие общие требова-

¹ См.: *Суворов Б.Б.* Проблемы обеспечения транспортной безопасности в России в современных условиях // Социология власти. 2010. № 7. С. 199–206.

² См.: *Мотин В.В.* Проблемы обеспечения транспортной безопасности в условиях развития информационных технологий // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 44–48.; *Фролов А.А.* К вопросу о правовой природе полномочий по обеспечению транспортной безопасности на объектах воздушного транспорта // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6. С. 250–253.

³ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7ФКЗ, от 5 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля. 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016 № 12-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.

⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2017 № 2-ФКЗ) «О военном положении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 375.; Федеральный конституционный закон от 30.05.2001

ния, основные положения (принципы) и содержание деятельности по обеспечению различных видов безопасности, систему органов управления, их полномочия¹ и определяющие особенные требования, например требования по безопасности на железнодорожном транспорте², устанавливающие правовые и организационные основы деятельности по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств, например, ведомственной охраной³; определяющие полномочия по участию в борьбе с терроризмом и экстремизмом отдельных организаций, например войск национальной гвардии Российской Федерации⁴. Также особое внимание следует уделить федеральным кодифицированным законам. К ним можно отнести кодексы, содержащие особенности мер обеспечения защищенности отдельных видов транспорта, например, авиационная безопасность⁵, безопасность судоходства⁶, устанавливающие ответственность за нарушения законодательства в области ТБ⁷;

▪ Указы Президента РФ. Президент РФ определяет государственную политику безопасности государства, основные направления ее развития, утверждает векторные документы в области обеспечения безопасности, поэтому примеров Указов Президента РФ в рассматриваемой области большое количество, но осо-

№ 3-ФКЗ (в ред. от 03.07.2016 № 6-ФКЗ) «О чрезвычайном положении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277.

¹ См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (в ред. от 06.02.2020 № 6-ФЗ) «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

² См.: Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ (в ред. от 26.07.2019 № 233-ФЗ) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 169.

³ См.: Федеральный закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (в ред. 05.12.2017 № 391-ФЗ) «О ведомственной охране» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 16, ст. 1935.

⁴ См.: Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 № 275-ФЗ) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ст. 4159.

⁵ См.: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (в ред. от 08.06.2020 № 166-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1383.

⁶ См.: Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ (в ред. от 16.12.2019 № 431-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 11, ст. 1001.

⁷ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 15.10.2020 № 319-ФЗ, 341-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ст. 1; Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 № 260-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

бенно следует выделить два. Во-первых, это Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹. Стратегия, как базовый документ стратегического планирования, определяет понятие национальной безопасности и, в том числе, ТБ как составляющей части, целевые приоритеты страны по формированию государственной внешней и внутренней политики, обеспечивающей защищенность человека, общества и государства. Уничтожение или нарушение функционирования транспортной инфраструктуры террористическими и экстремистскими организациями отнесены Стратегией к основным угрозам как государственной, так и общественной безопасности. Во-вторых, Указ Президента РФ «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»², определивший Министерство транспорта РФ ответственным за создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте и положивший начало формированию нового комплекса неотложных превентивных мер защищенности транспортного комплекса;

- постановления Правительства РФ, устанавливающие порядок аттестации сил обеспечения ТБ, уровни безопасности, определяющие требования по обеспечению ТБ и установлению зон безопасности и др.;
- ведомственные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, в особенности, Министерства транспорта РФ и подведомственных ему службы и агентств: Ространснадзора, Росавиации, Росавтодора, Росжелдора и Росморречфлота;
- нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ³ и органов местного самоуправления⁴;

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

² См.: Указ Президента РФ от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 14, ст. 1637.

³ См.: Указ Президента Республики Татарстан «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Республики Татарстан по транспортной безопасности» от 01.11.2010 № УП-715 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2010. № 11.

⁴ См.: Постановление Администрации города Когалыма «Об определении структурного подразделения Администрации города Когалыма, уполномоченного на сбор, обобщение и учет информации о транспортном комплексе, а также реали-

▪ локальные акты на предприятиях транспорта и в организациях, обеспечивающих охрану и защиту в области транспортного комплекса¹.

Проведенный анализ российского законодательства позволяет сформулировать понятие, предмет и метод административно-правового регулирования в рассматриваемой области.

Под административно-правовым регулированием в области обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации можно понимать воздействие государства в лице уполномоченных органов власти на общественные отношения, возникающие при обеспечении и соблюдении транспортной безопасности, в целях их упорядочивания и защиты нормами административного права.

Предметом административно-правового регулирования в области обеспечения ТБ являются общественные отношения, разнообразные по участникам, целям и содержанию:

▪ государственно-управленческие (например, отношения, связанные с формированием органов исполнительной власти и определением их компетенции в рассматриваемой области и др.);

▪ административно-процедурные (например, отношения по сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности, аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности, аттестации сил обеспечения транспортной безопасности);

▪ контрольно-надзорные отношения (например, отношения по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения ТБ, проведению плановых и внеплановых проверок);

▪ административно-деликтные отношения (например, отношения, возникающие при производстве по административным делам в отношении субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков о привлечении к административной ответственности за неисполнение требований в области обеспечения ТБ).

Необходимое воздействие на участников указанных отношений осуществляется с помощью различных методов, которые находят отражение в компетенции органов исполнительной власти.

заций требований транспортной безопасности на территории города Когалыма» от 22.02.2019 № 391 // Когалымский вестник. 2019. № 16.

¹ См.: Приказ ОАО «РЖД» «Об утверждении Положения об организации обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта в ОАО «РЖД» от 03.04.2019 № 38 // Экономика железных дорог. 2019. № 7.

Но основными, безусловно, являются императивный метод, предписание и запрет.

Рассмотренное законодательство динамично, что отражает необходимость противостояния новым угрозам и незаконным вмешательствам в работу транспортного комплекса. Упорядочение, закрепление и защита наиболее целесообразных общественных отношений по обеспечению ТБ является сегодня одним из важных направлений для научных исследований и развития практического административно-правового регулирования.

А.С. Зайкова

*магистрант 1 курса Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
ординатор ФГБОУ ВО «Астраханский ГМУ» Минздрава РФ
e-mail: a.s.zaikova@rambler.ru*

О ФОРМИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ВРАЧА

A.S. Zaikova

*a first-year student of the Institute of Magistracy and Postgraduate
Study at the Saratov State Law Academy (SSLA), Saratov; an intern at
the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
Astrakhan State Medical University*

LEGAL REGULATION OF THE RIGHTS OF DOCTORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. *В условиях сложной эпидемиологической ситуации и возросшей нагрузки на медицинских работников в Российской Федерации все более актуальными становятся вопросы правового регулирования медицинской деятельности и особенно правового статуса врача. Настоящее исследование содержит сравнительный анализ федеральных нормативных правовых актов, регулирующих права, обязанности, ответственность и гарантии деятельности врача.*

Ключевые слова: *права врача, охрана здоровья граждан.*

Правовому регулированию статуса врача в последнее время уделяется все большее внимание, как со стороны ученых, так и со стороны практических работников, реализующих нормы медицинского права. Сложная эпидемиологическая обстановка, возникшая в России в начале 2020 года, показала важность своевременного принятия государственных управленческих решений и вывела на новый уровень административно-правовое регулирование отрасли здравоохранения. Стало очевидным, что вопросы по уточнению прав и обязанностей врача, правовому регулированию системы гарантий его медицинской деятельности, приобретают актуальность, требуют проведения новых научных исследований комплексного характера.

Рассматривая правовые отношения, возникающие между врачом и пациентом по поводу оказания медицинских услуг, важно отметить, что они не являются исключительно гражданско-правовыми. Последним присущи свобода в определении условий договора, в том числе порядка оказания услуг, стоимости договора; они основаны на юридическом равенстве сторон, на ответственности правонарушителя перед потерпевшим, а не перед государством.

В случае с оказанием медицинских услуг возникают отношения, во многом регулируемые нормами административного права. Так, государством установлены требования: к правилам предоставления платных медицинских услуг¹, к периоду времени на выполнение отдельных медицинских видов деятельности², к наименованию медицинских услуг³ и др. Поэтому можно согласиться с мнением, что рассматриваемые правоотношения «преимущественно»⁴ гражданско-правовые. Причем такое преимущество с каждым годом уменьшается, в связи с более масштабной административной регламентацией деятельности медицинских работников, в том числе врачей.

В связи с этим актуальным становится вопрос о формировании в Российской Федерации административно-правового статуса врача. Как правильно отмечали ученые, «от качества административно-правового регулирования отношений в сфере здравоохранения зависит возможность реализации конституционного права граждан на бесплатную и квалифицированную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, на охрану здоровья и социальную защиту и др.»⁵.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 41, ст. 5628.

² См.: Приказ Минздрава России от 19.12.2016 № 973н «Об утверждении типовых отраслевых норм времени на выполнение работ, связанных с посещением одним пациентом врача-кардиолога, врача-эндокринолога, врача-стоматолога-терапевта» // Российская газета. 2017. 20 янв.

³ См.: Приказ Минздрава России от 13.10.2017 № 804н (с изм. и доп. от 05.03.2020 № 148н) «Об утверждении номенклатуры медицинских услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.04.2020).

⁴ См.: Глуценко А.Н. К вопросу об административно-правовом регулировании здравоохранения в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2012. № 29. С. 93–97.

⁵ Заверткина Е.В., Куракин А.В., Карпунин Д.В. Субъекты административно-правового регулирования в сфере здравоохранения и защита прав граждан // Современное право. 2018. № 2. С. 14–19.

Административно-правовой статус врача включает в себя права, обязанности, ответственность и гарантии его деятельности, которые реализуются во взаимодействии с органами исполнительной власти и должностными лицами.

Проведя анализ законодательства в сфере охраны здоровья можно сделать вывод о том, что права врача регулируются в основном нормами трудового и медицинского права: ст. 22 Трудового кодекса РФ¹ (ст. 22), ст. 72 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ), ст. 25 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³. К ним относятся: право на безопасное рабочее место и трудовой процесс, право на обеспечение необходимым оборудованием и средствами.

Дополнительные (специфические) права отдельных категорий медицинских работников содержатся в узкоспециализированных законах⁴. Обязанности врача находят отражение также в нескольких отраслях права (конституционное, трудовое, административное) и отраслях законодательства (о здравоохранении, о социальной защите). Остановимся на административно-правовом регулировании обязанностей врача, их можно разделить на три группы:

Первая группа – это обязанности, связанные с лечением пациента. К ним относятся:

- организация своевременного квалифицированного обследования и лечения пациента (ст. 70 Федерального закона № 323-ФЗ);
- назначение лекарственных препаратов в установленном порядке и сообщение об их побочных действиях в органы надзора (ст. 73 Федерального закона № 323-ФЗ);

¹ См.: Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 13.07.2020 № 210-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3.

² См.: Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 № 206-ФЗ) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.

³ См.: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (в ред. от 13.07.2020 № 194-ФЗ) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650.

⁴ См.: Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ (в ред. от 03.08.2018 № 314-ФЗ) «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 26, ст. 2581; Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ (в ред. от 26.07.2019 № 224-ФЗ) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2291; Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (в ред. от 19.07.2018 № 213-ФЗ) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913.

- оказание первой помощи (ст. 31 Федерального закона № 323-ФЗ);

- а также обязанность врача дать пациенту рекомендации о прекращении потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции и предоставить необходимую информацию о медицинской помощи, которая может быть оказана (ст. 17 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции»¹ и другие.

Вторая группа обязанностей врача связана с оборотом (сбором, обработкой и использованием) «профессиональной» информации. Врач обязан:

- по требованию пациента предоставлять информацию о состоянии его здоровья (ст. 70 Федерального закона № 323-ФЗ, ст. 11 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»);

- информировать пациента о возможности бесплатного получения им соответствующих лекарственных препаратов и медицинских изделий (ст. 70 Федерального закона № 323-ФЗ);

- соблюдать врачебную тайну (ст. 73 Федерального закона № 323-ФЗ, ст. 9 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»);

- не разглашать сведения, которые стали ему известны в связи с производством судебной медицинской экспертизы, в том числе сведения, которые могут ограничить конституционные права граждан, а также сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну (ст. 16 Федерального закона Российской Федерации «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»).

Третья группа представлена обязанностями врача по поддержанию уровня профессиональных знаний и соответствующего состояния здоровья. Так, врач обязан: совершенствовать профессиональные знания и навыки (ст. 73 Федерального закона № 323-ФЗ); проходить обязательное медицинское освидетельствование для выявления ВИЧ-инфекции при проведении обязательных предва-

¹ См.: Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 № 303-ФЗ) «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8, ст. 721.

рительных при поступлении на работу и периодических медицинских осмотров¹ и другие.

Вышеуказанные обязанности врача также нашли свое отражение в Кодексе профессиональной этики врача Российской Федерации².

Не исполнение обязанностей влечет ответственность врача, в том числе, административную. Так, например, за несообщение или сокрытие информации о реакциях и об осложнениях, возникших у пациентов в связи с переливанием донорской крови, предусмотрена административная ответственность по п. 2 ст. 6.31 КоАП РФ; за непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в Росздравнадзор по ст. 19.7.8 КоАП РФ.

Что касается гарантий медицинской деятельности врача, то до настоящего времени такие гарантии законодательно не установлены. Еще в 2008 году в разделе «Развитие здравоохранения» Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³ было предусмотрено формирование правовой базы, обеспечивающей страхование профессиональной ответственности врача от различных видов рисков (от ошибок при оформлении рецептов до нанесения вреда здоровью пациента). Однако такой закон не был принят.

Таким образом, в Российской Федерации только начинается формирование административно-правового статуса врача, что требует проведения новых научных исследований и совершенствования административно-правового регулирования.

¹ См.: Федеральный закон от 30.03.1995 № 38-ФЗ (в ред. от 04.06.2014 № 145-ФЗ) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 14, ст. 1212.

² Принят Первым национальным съездом врачей Российской Федерации 05.10.2012.

³ См. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (в ред. от 28.09.2018 № 1151) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

С.Ю. Зими́на

*аспирант ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»
e-mail: edinstvo-mira@mail.ru*

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

S. Yu. Zimina

aspirant Saratov state law Academy

ON THE MATTER OF ESTABLISHING NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Аннотация. *В настоящей статье исследуются ключевые вопросы создания некоммерческих организаций, последствий отказа в их государственной регистрации, делается вывод об особенностях материального и процессуального статусов некоммерческих организаций как субъектов административного права.*

Ключевые слова: *некоммерческие организации; государственная регистрация; административно-правовой статус; регистрационное производство.*

В настоящее время в России очень активно развивается некоммерческий сектор: с каждым годом возрастает число некоммерческих организаций, регистрирующихся в уполномоченных органах Министерства юстиции. В Саратове регистрацией таких организаций и контролем за их деятельностью занимается Территориальное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области (далее – Управление Минюста). При этом ведение ЕГРЮЛ отнесено к компетенции ФНС, в связи с чем создается многоступенчатая процедура регистрации данных организаций.

Некоммерческая организация регистрируется по принципу единого окна: комплект документов подается в Управление Минюста и, в случае положительного решения о регистрации, в обязанности Управления входит передача документов в налоговые органы для дальнейшей регистрации вновь созданной некоммерческой организации в качестве налогоплательщика.

Некоммерческая организация – юридическое лицо, не имеющее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участни-

ками (статья 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹). Как известно, некоммерческие организации являются специальным субъектом административных (административно-процессуальных) правоотношений, поскольку, в первую очередь, производство по регистрации данных организаций заметно более усложнено по сравнению с государственной регистрацией коммерческих юридических лиц².

В научной литературе подчеркивается, что возможность создания некоммерческих организаций без их государственной регистрации в качестве юридического лица является не реализуемой на практике, в связи с чем необходимо создать условия функционирования таких НКО либо исключить положения об их деятельности без регистрации из действующего законодательства³.

Указанные юридические лица могут создаваться для достижения благотворительных, культурных, научных, образовательных, социальных, управленческих целей, в целях защиты прав, законных интересов граждан и организаций, оказания юридической помощи, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, разрешения споров и конфликтов, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

При первичной регистрации либо внесении изменений в учредительные документы уже созданной организации у ее учредителей зачастую возникают проблемы, связанные с приостановлением регистрации или с отказом в ней. Приостановление происходит, как правило, из-за незначительных ошибок в документах либо предоставления неполного их комплекта. После исправления недочетов, указанных инспектором уполномоченного органа, регистрация продолжается в общем порядке.

Но часто нарушения настолько значительны, что Минюст вынужден отказать в регистрации. В этом случае государственная пошлина за регистрацию не возвращается, комплект документов

¹ См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 08.06.2020) «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15 сентября 2020 г.) // Российская газета. 1996. № 14. 2020. № 126.

² См.: *Кокорева О.М.* Правовое регулирование государственной регистрации некоммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12:00:14. М., 2010. С. 10.

³ См.: *Каменева В.М.* правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации (административный и финансовый аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

формируется заново и подается в регистрирующий орган. Следует рассмотреть две основные группы нарушений, из-за которых возможен отказ в регистрации:

1. Нарушения, связанные с ненадлежащим оформлением документов. Они очень разнообразны, но мы попробуем привести несколько примеров нарушений, наиболее часто допускаемых учредителями при подготовке документов:

- указание неверной организационно-правовой формы либо наименования в заявлении и учредительных документах. Следует помнить, что некоммерческая организация имеет наименование, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и характер деятельности. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций указаны в законе № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и других федеральных законах. Никаких других организационно-правовых форм существовать не должно, при их выборе следует руководствоваться только действующим законодательством, а никак не собственным усмотрением либо благозвучием названия. Что касается наименования, то в соответствии со ст. 23.1 оно не должно оскорблять нравственность, национальные и религиозные чувства граждан. В государственной регистрации также будет отказано, если ранее была зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием.

- ошибки при составлении протокола либо решения о создании организации, связанные с отсутствием кворума при голосовании или подписанные неуполномоченным лицом. Такие ошибки нечасто бывают при первичной регистрации, но нередко возникают при внесении изменений в учредительные документы уже созданной организации. Необходимо, например, помнить, что Общее собрание членом правомочно, если на указанном собрании присутствует более половины его членов.

- противоречие устава действующему законодательству. Не соответствия пунктов Устава требованиям законодательства различны по своей природе, но наиболее часто встречаются следующие нарушения:

- неверно указаны цели деятельности. Нужно учитывать, что для некоммерческого общества извлечение прибыли не является основной целью деятельности. Некоммерческие организации должны создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных и проч. целей. В любом случае деятельность должна быть направлена на достижение об-

щественно-благих целей. Сотрудники Управления Минюста при проверке Устава некоммерческой организации обращают особое внимание на соответствие целей деятельности вновь создаваемой организации требованиям законодательства.

- неверно указаны виды деятельности организации. У некоммерческих организаций специальная правоспособность. Основные виды деятельности должны соответствовать целям организации, обозначенным в ее Уставе. Некоммерческая организация вправе заниматься и предпринимательской деятельностью, но в точном соответствии с целями указанных в документах. Перечень видов предпринимательской деятельности исчерпывающий и указан в п. 2 ст. 24 закона «О некоммерческих организациях». Никаких исключений из вышеуказанного перечня законом не предусмотрено.

2. Кроме уже перечисленных оснований для отказа в регистрации некоммерческой организации, существуют другие, такие как:

- невозможность лица быть учредителем некоммерческой организации в соответствии с пунктом 1.2 статьи 15 закона «О некоммерческих организациях»;
- создаваемая религиозная организация не признается в качестве религиозной;
- если документы предоставлены в ненадлежащий орган.

В случае отказа в государственной регистрации заявителю сообщает об этом в письменной форме, ссылаясь на конкретные статьи нормативно-правовых актов. Отказ в государственной регистрации некоммерческой организации может быть обжалован в административном (в порядке подчиненности) или в судебном порядке. В данном случае оспаривание происходит в порядке главы 22 КАС РФ¹. Таким образом, велики риски отказа в регистрации некоммерческой организации. Исходя из вышеизложенного следует заключить, что некоммерческие организации обладают специальным правовым статусом в материальных правоотношениях ввиду специфики своей деятельности и в процессуальных отношениях, поскольку российским законодательством устанавливается двухступенчатая и непрозрачная процедура с рядом коллизионных моментов в правовом регулировании, ввиду чего на регистрирующий орган возлагается широта усмотрения в вопросах регистрации некоммерческих организаций.

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Российская газета. 2015. № 49. 2020. № 173.

Ю.Г. Калянова

*преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС
e-mail: Kalyanova.nn@mail.ru*

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Yu.G. Kalyanova

*Lecturer at the department of constitutional and administrative law
of Nizhny Novgorod Institute of management – branch of Ranepa*

ON THE MAIN TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A LEVEL OF PUBLIC AUTHORITY

Аннотация. *В свете конституционных поправок основ местного самоуправления в России в статье формулируются предложения, которые могли бы найти свое отражение в качестве направлений государственной политики в области развития местного самоуправления как уровня публичной власти.*

Ключевые слова: *единая система публичной власти, местное самоуправление, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, основы государственной политики.*

Ключевым изменением конституционной модели местного самоуправления Российской Федерации стала интеграция местного самоуправления в систему публичной власти при сохранении баланса интересов всех уровней власти и межуровневого взаимодействия. Данное событие служит поводом для разработки основных направлений развития местного самоуправления в Российской Федерации, их уточнения. Стоит напомнить, что еще в январе 2020 года по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления Президентом Российской Федерации было дано Правительству Российской Федерации поручение представить проект основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года (далее – Основы) к 1 октября 2021 года. Представляется, что

в ближайшее время данный документ станет предметом обсуждения среди представителей научного и экспертного сообщества, правоприменителей, общественности. Считаю целесообразным сформулировать несколько предложений по возможной содержательной части Основ. В соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории¹.

19 октября 2020 года Президентом Российской Федерации внесен проект федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»². Статьей 2 данного проекта федерального закона вводится термин «единая система публичной власти», исходя из которого следует, что органы местного самоуправления в совокупности с государственными органами различного уровня осуществляют деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

С учетом подобных нововведений представляется, что в Основах должно быть раскрыто содержание принципа единства системы публичной власти, взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в интересах населения, на основе которого должна быть сформулирована сама цель государственной политики в данной области. В качестве таковой цели вполне разумным следует обозначить обеспечение интересов населения. Стоит отметить, что создание системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти рассматривалось в качестве успешной реализации государственной политики в области развития местного самоуправления в стране в соответствии с ранее принятым Указом Президента Российской Федерации³.

¹ См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

² См.: Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»: законопроект № 1036217-7 [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 14.10.2020).

³ См.: Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправ-

Основные направления, задачи, механизмы реализации государственной политики по развитию местного самоуправления должны быть сформулированы на основе действующих иных стратегических документов, прямо или косвенно затрагивающих вопросы местного самоуправления и интересы населения.

Так, к национальным целям развития Российской Федерации относятся те вопросы, которые непосредственно осуществляются во взаимодействии с органами местного самоуправления и затрагивают различные сферы жизнедеятельности населения¹. Принятые основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года² направлены на повышение качества жизни населения на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. При этом обозначенные ожидаемые результаты государственной политики регионального развития включают в себя показатели, которые неразрывно связаны с деятельностью, осуществляемой на местном уровне власти.

Очевидно, что при подготовке положений государственной политики необходимо учитывать другие стратегические документы и решения, затрагивающие местный уровень публичной власти.

При выработке основных направлений развития местного самоуправления нельзя не учесть накопленный опыт правоприменения общих принципов организации местного самоуправления в стране. На современном этапе развития одной из первоочередных задач государственного строительства является необходимость совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления.

Практика реализации основного федерального закона³ показала, что унифицированная модель территориальной организации

ления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5011.

¹ См.: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884.

² См.: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 4, ст. 634.

³ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

местного самоуправления не всегда подходит для Российской Федерации.

Согласно докладам о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации, подготавливаемых Министерством юстиции Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2019 года в Российской Федерации насчитывается 21 408 муниципальных образований (на 1 июня 2015 года – 22 820 муниципальных образований)¹. Очевидно, что в субъектах Российской Федерации в последние годы наблюдается тенденция укрупнения территорий муниципальных образований с сокращением количества муниципалитетов.

Основания у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления для укрупнения территории могут быть различны. В свою очередь, приоритетным документом для осуществления территориальных изменений в настоящее время является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года². Представляется, что муниципальное образование необходимо рассматривать как элемент пространственного развития территории.

Изменения федерального законодательства в последние годы, обусловленные введением новых видов муниципальных образований, сопряжены постоянным изменением процедур преобразований, требований к составу территории. В этой связи одним из направлений государственной политики в области развития местного самоуправления может являться обеспечение стабильности организации местного самоуправления, в первую очередь территориальной, а также обеспечение устойчивого и сбалансированного развития территории.

Учитывая современные тенденции пространственного развития, полагаем, что в основном документе также должны быть отражены виды территории, принципы ее формирования. К такому стоит отнести вопросы урбанизации и формирования крупных городских агломераций, развитие сельских территорий, монопрофильных муниципальных образований.

¹ См.: Доклад Минюста России о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 01.10.2020).

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7, ст. 702.

Вместе с тем устойчивое развитие территории должно предполагать не только социально-экономические показатели, исторические, этнические, географические и другие особенности, но и повышение роли населения (механизмы выявления мнения и его учета) в процессе организации территории.

Остается нерешенной проблема отсутствия четкого разграничения компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, недостаточный учет их содержания при распределении полномочий между уровнями публичной власти.

На органы местного самоуправления по-прежнему возлагаются не свойственные им функции, имеющие по своей природе общегосударственный или региональный характер, либо требующие централизованного подхода силами единой государственной системы органов. К числу таких полномочий можно отнести полномочия, обусловленные такими вопросами местного значения, как: профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и т.п.

Закрепление значительного объема вопросов, не относящихся к основным задачам местного уровня власти, приводит к размытию ответственности за решение соответствующих вопросов, переложению политической и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В условиях недостатка финансовых ресурсов даже для решения вопросов собственной компетенции это приводит к отвлечению бюджетных средств муниципальных образований на решение второстепенных задач, и, с другой стороны, остаются нерешенными важные вопросы обеспечения жизнедеятельности населения.

Разграничение компетенции между всеми уровнями публичной власти должно осуществляться с учетом особенностей соответствующей территории (географических, экономических, демографических, этнических и других), учетом природы полномочий (содержания), их социальной значимости для населения, чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществлять в интересах населения.

Полагаем, что в качестве направления государственной политики в области развития местного самоуправления следует обозначить создание условий для эффективного осуществления органами местного самоуправления своих полномочий, основанных

на четко выработанных принципах осуществления полномочий и их разграничения, установлении понятных механизмов перераспределения полномочий между уровнями публичной власти.

Одновременно с этим в Основах необходимо уделить внимание вопросу межмуниципального сотрудничества, тенденциях его развития, обозначить роль межмуниципальных объединений (советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации) в принятии решений органами государственной власти по вопросам, касающимся местного самоуправления.

Е.А. Колянцева

*доцент кафедры истории, политологии и социологии
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат политических наук, доцент
e-mail: ElenaK-22@mail.ru*

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

E.A. Kolytzeva

*associate Professor of history, political science and sociologists
Saratov state law Academy, candidate of political science,
associate Professor*

PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN THE THIRD SECTOR AND AUTHORITIES IN MODERN RUSSIA

Аннотация. В статье рассматривается взаимодействие институтов гражданского общества и органов государственной власти в современной России. Делается акцент, что взаимодействие гражданского общества и власти сегодня выступает не как теоретическая конструкция, а как объективно существующая социальная реальность, которая затрагивает структурные и содержательные компоненты механизма взаимосвязи общества и государства. Делается вывод, что для развития гражданского общества очень важным является выстраивание диалога и механизма взаимодействия с органами власти.

Ключевые слова: институты гражданского общества, органы власти, государственные и муниципальные служащие, общественные объединения, третий сектор.

Современный период развития государственности России связан с развитием гражданского общества. Проблема взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти продолжает привлекать внимание исследователей¹. Интерес этот не случаен, и обусловлен тем, что взаимо-

¹ См.: *Сунгуров А.Ю.* Модели взаимодействия структур гражданского общества и органов власти: российский опыт / URL: <http://www.civisbook.ru/> (дата обращения: 01.11.2020); *Кирик В.А.* Гражданское общество и государство: социально-конструктивистский анализ процессов взаимодействия социальных структур и институтов. URL: <http://www.dissercat.com> (дата обращения: 01.11.2020); *Паслер О.В.*

действие гражданского общества и власти сегодня выступает не как теоретическая конструкция, а как объективно существующая социальная реальность, которая затрагивает структурные и содержательные компоненты механизма взаимосвязи общества и государства. В данный процесс вовлекаются практически все активные составляющие современного российского государства: большая часть органов публичного управления, государственные и муниципальные служащие, руководство государственных, коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений и граждане. И чем многообразнее и действеннее будет данный процесс, тем более полно будут обеспечены права и свободы личности, которые в данном отношении будут выступать своеобразным фильтром требований населения к политической системе государства, ко всем его структурным элементам. Своеобразными каналами выражения интересов и требований граждан в адрес власти являются общественные объединения. «В силу своей внутренней структуры они были и остаются практической лабораторией, так как повышают политическую восприимчивость и потенциал граждан, формируют политических лидеров, готовят их к участию в большой политике и стимулируют тягу индивида к демократии»¹. Подъем гражданской активности в связи с внесением поправок в Конституцию РФ актуализировал интерес к проблеме взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества. Представители среднего слоя (в основном молодежь), в первую очередь, это касается крупных промышленных городов, через общественные объединения желают принимать более широкое участие в политической жизни. При этом необходимо отметить одну особенность современных реалий, активность населения не инициируется государством, она является результатом самоорганизации граждан, нередко проявляется спонтанно. «Но самое важное то, что гражданские самостоятельные структуры являются барьером стремления государственной власти к централизации и распространению своего господства, к выходу из-под контроля общества. В этом смысле они призваны обеспечить контроль за властью»².

Государство и гражданское общество. URL: <http://www.dissercat.com> (дата обращения: 01.11.2020).

¹ *Абдулаев М.И., Комаров С.А.* Проблемы теории государства и права того; учебник. СПб., 2003. С. 153.

² *Власова О.В.* Роль общественных объединений в утверждении достоинства человека. Саратов 2009. С. 143.

Давая характеристику взаимодействию институтов гражданского общества и органов власти, необходимо отметить ряд особенностей современного третьего сектора. В первую очередь на сегодняшний день НКО имеют слабый административный ресурс. Вторая особенность – это наличие высокой неоднородности общественных институтов, имеющие различия по социальной и экономической направленности, а так же по взаимодействию с властными структурами. Третья особенность заключается в формализации отношений между властными структурами и НКО, как на федеральном, региональном, и на муниципальном уровнях. Подтверждением данному положению является наличие на федеральном уровне Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, общественные Советы при Правительстве РФ (Общественный совет при Роспатенте, Общественный Совет при Министерстве здравоохранения Российской Федерации), Общественная палата Российской Федерации.

На уровне регионов доказательством данного тезиса является наличие общественных советов при региональных парламентах (например, Общественный совет при Саратовской областной Думе), при органах исполнительной власти в регионах (Общественный совет при правительстве Саратовской области по вопросам ЖКХ), региональные Общественные палаты. На муниципальном уровне это в первую очередь экспертные и попечительские советы, а так же разнообразные рабочие группы, создаваемые для решения определенных проблем на местах. Наиболее распространенным на муниципальном уровне является самоорганизация граждан по месту жительства – товарищества собственников жилья (ТОС).

Власть на местах выполняет функцию связующего звена с региональной и федеральной властью. Именно руководители местной власти, ежедневно сталкивающиеся с насущными проблемами населения, должны предлагать ту тактику и стратегию для реализации региональных и федеральных проектов, которые смогут обеспечить их выполнение. Через муниципалитеты обеспечивается связь общества и государственной власти. Более того, при решении основных социальных проблем, власть на местах имеет возможность при необходимости вносить корректировки в принятые решения. К сожалению, местный ресурс сегодня используется не в полной мере. Это обусловлено рядом объективных и субъективных факторов. Основным, из которых является низкий уро-

вень на местах собственных доходов, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга. Во-вторых, граждане иногда плохо информированы о возможностях влияния на ситуацию по определенным вопросам. Конечно, данный негативный аспект определяется объективными факторами, уровнем правовой грамотности и уровнем образованности населения. Выше обозначенные факторы влекут за собой формирование слабой ресурсной базы местной власти.

Для развития гражданского общества очень важным является выстраивание диалога и механизма взаимодействия с органами власти. Только совместными усилиями федеральной, региональной, местной властей и институтов гражданского общества можно эффективно выстроить работу для решения задач в области повышения качества жизни населения.

Т.А. Коротенко

*специалист-юрист организационно-правового отдела
Городской Думы города Шахты Ростовской области
e-mail: tatyana.korotenko@mail.ru*

ОБ УСМОТРЕНИИ УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ

T. A. Korotenko

*Legal and Organizational Specialist
City Duma of the City of Shakhty, Rostov Region*

ON THE DISCRETION OF PARTICIPANTS OF EDUCATIONAL RELATIONS IN EDUCATIONAL ORGANIZATIONS OF HIGHER EDUCATION UNDER HIGH ALERT CONDITIONS

Аннотация. В статье рассматриваются возможности и пределы усмотрения при реализации участниками образовательных отношений в образовательных организациях высшего образования своего правового статуса в условиях ограничений, связанных с противодействием распространению пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19). Показана зависимость субъектов правоотношений в вузе при выборе возможного варианта действия или поведения в порядке усмотрения исходя из содержания рекомендаций Роспотребнадзора и ограничительных мер по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции, а также в рамках режима повышенной готовности.

Ключевые слова: образовательные правоотношения, участники образовательных отношений, образовательные организации высшего образования, обучающиеся, педагогические работники, предмет правового регулирования, усмотрение, пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19), режим повышенной готовности.

Распространение в мире пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 привело к необходимости внесения существенных корректив в публичном управлении, введения ограничительных мер в различных сферах жизнедеятельности, которые отразились на степени свободы субъектов правоотношений при

реализации их правового статуса. В отношении некоторых видов деятельности были вынуждено введены временные запреты на ее осуществление, что привело к приостановлению работы, например, спортивных, культурно-зрелищных организаций и организаций общественного питания, расположенных в торгово-развлекательных комплексах. В некоторых сферах, например, в банковской, сотовой связи основная масса сотрудников была переведена на удаленный режим работы в дистанционном формате.

Учитывая, что право на образование, закрепленное ст. 43 Конституции Российской Федерации, относящееся ко второму поколению основных прав человека и гражданина, выступает основой для пользования рядом других конституционных прав, его реализация не может быть приостановлена и должна осуществляться с учетом объективно вводимых ограничений, касающихся, прежде всего, форм организации образовательной деятельности.

Среди основополагающих нормативных правовых актов, которыми регламентируется деятельность образовательных организаций высшего образования в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, ведущую роль играют акты Роспотребнадзора. В частности, федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека разработаны «Рекомендации по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в образовательных организациях высшего образования» МР 3.1/2.1.0502-20, утвержденные руководителем Службы 29 июля 2020 года¹. Наряду с этим, специфика ограничений в вузах конкретизируется приказами министерств, в ведении которых они находятся, Минобрнауки России², Минкультуры России³ и др., а также локальными приказами руководителя образовательной

¹ См.: Методические рекомендации Роспотребнадзора от 29 июля 2020 года МР 3.1/2.1.0502-20 «Рекомендации по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в образовательных организациях высшего образования». URL: https://www.rospotrebнадzor.ru/files/news/MR_vyzy.pdf. (дата обращения: 11.10.2020).

² См.: Приказ Минобрнауки России от 11 ноября 2020 года № 1402 «О мерах по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции в образовательных организациях высшего образования». URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id_4=1443&cat=/documents/docs/. (дата обращения: 05.09.2020).

³ См.: Приказ Минкультуры России от 14 мая 2020 года № 527 «О деятельности подведомственных Минкультуры России организаций в условиях новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <http://st.komipages.ru/share/20200515/prikazo-d-ti-organ-minkult-v-period-covid-19-ot-14.05.2020-527-.pdf>. (дата обращения: 05.09.2020).

организации¹. Несмотря на то, что содержащиеся в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти и локальных актах вузов – это в основном обязательные к исполнению предписания и запреты, имеют место и нормы-дозволения.

Наряду с этим, позиция федерального органа исполнительной власти по одному и тому же вопросу в одних случаях исключает право руководителя образовательной организации на усмотрение, в других допускает его. Так, на руководителей вузов Москвы и Санкт-Петербурга, находящимся в ведении Минобрнауки России, на безальтернативной основе возложена прямая обязанность «обеспечить переход на реализацию образовательных программ с применением *исключительно* электронного обучения и дистанционных образовательных технологий» на период с 13 ноября 2020 года по 6 февраля 2021 года, в то время как руководителям иных подведомственных Минобрнауки России вузам *рекомендовано* применение электронного обучения и дистанционных образовательных технологий по согласованию с территориальным органом Роспотребнадзора², что свидетельствует о предоставлении руководителям таких вузов использовать усмотрение при выборе вариантов организации учебного процесса в форме онлайн и/или офлайн. В случае необходимости перевода на электронное обучение с применением дистанционных образовательных технологий части обучающихся, решение по выбору учебных групп, переводимых на удаленный формат обучения, принимается опять же в порядке усмотрения руководителем образовательной организации. При этом обучающийся вправе по своему усмотрению ставить вопрос о переводе его в индивидуальном порядке на удаленный формат обучения. В вузах, как правило, предусмотрено использо-

¹ Напр. см.: приказ ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) от 12 ноября 2020 года № 474 «О внесении изменений в приказ» (Приказ Университета от 21.08.2020 № 317 (в ред. от 06.11.2020 № 466) «О начале обучения в 2020–2021 учебном году и особенностях организации образовательного процесса»). URL: <https://msal.ru/news/ob-organizatsii-obrazovatel'nogo-protsess-a-v-distantionnom-formate/>; Приказ ректора Московского государственного института культуры от 21 октября 2020 года № 361 «О мерах по реализации Приказа Минкультуры России от 14 мая 2020 года № 527 «О деятельности подведомственных Минкультуры России организаций в условиях новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» URL: <http://www.mgik.org/news/37786/>. (дата обращения: 05.09.2020).

² См.: пункты 1 и 2 Приказа Минобрнауки России от 11 ноября 2020 года № 1402 «О мерах по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции в образовательных организациях высшего образования». URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id_4=1443&cat=/documents/docs/. (дата обращения: 09.12.2020).

вание нескольких альтернативных платформ конференц-связи, например, Zoom и Microsoft Teams, что позволяет преодолевать возникновение технических сбоев. При этом преподаватель может выбирать по своему усмотрению ту или иную платформу и размещать заранее в личном кабинете преподавателя соответствующую ссылку для каждого занятия.

Чем выше статус субъекта, тем больше объем его прав, обязанностей и ответственности, и соответственно тем больше полномочий, которые он вправе реализовать в порядке усмотрения. Таким образом, среди всех участников образовательных правоотношений в образовательной организации высшего образования обладает ее руководитель. В дополнение к вышеприведенным примерам, отметим, что руководителем вуза в порядке усмотрения может быть решен вопрос о не применении требований приказа Минобрнауки России от 11 ноября 2020 г. № 1402 «О мерах по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции в образовательных организациях высшего образования» о запрете нахождения на рабочих местах некоторых категорий работников, в том числе лиц старше 65-ти лет либо имеющих хронические заболевания, беременных и женщин, имеющих детей в возрасте до 14-ти лет, к лицам, «чье нахождение на рабочем месте является критично важным для обеспечения их функционирования»¹.

Проведенный нами анализ нормативных правовых актов и локальных актов, регламентирующих деятельность вузов в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19), позволяет утверждать, что несмотря на жесткие ограничения, которые присутствуют принимаемым в сфере образования мерам, направленным на снижение рисков распространения новой коронавирусной инфекции, а также в рамках режима повышенной готовности, право усмотрения сохраняется за всеми субъектами образовательных отношений.

¹ См.: пункты 6 и 7 Приказа Минобрнауки России от 11 ноября 2020 года № 1402 «О мерах по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции в образовательных организациях высшего образования». URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id_4=1443&cat=/documents/docs/. (дата обращения: 09.12.2020).

А.А. Костенко

*аспирант кафедры конституционного и финансового права
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет»
e-mail: kostenko-tkd@yandex.ru*

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СОТРУДНИКА ОРГАНА ДОЗНАНИЯ

A.A. Kostenko

*postgraduate student of the Department of constitutional and financial
law Perm state national research University*

RESPONSIBILITY AS AN ELEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF AN EMPLOYEE OF THE INVESTIGATIVE BODY

Аннотация. *В статье рассматривается один из основных элементов административно – правового статуса сотрудника органа дознания, такой как ответственность. Проводится анализ видов юридической ответственности сотрудника органа дознания, за совершение правонарушений, общественно опасных деяний, вследствие ненадлежащего исполнения служебных обязанностей.*

Ключевые слова: *сотрудник органа дознания, орган внутренних дел, ответственность, наказание, вред, права и свободы.*

Одним из основных элементов административно-правового статуса сотрудника органа дознания является ответственность, основания которой закреплены в статье 33 Федерального закона «О полиции», а также в ст. 15 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел».

За совершенное, при исполнении служебных обязанностей, правонарушение сотрудник органа дознания, являясь сотрудником полиции, несет дисциплинарную, уголовную, административную и материальную ответственность.

Ответственность сотрудника органа дознания наступает независимо от замещаемой должности¹. Поэтому, и подчиненный, и на-

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2020 г.) «О полиции» // Российская газета. 2011. № 25.

чальник в равной степени несут ответственность за свои противоправные действия (бездействие).

Одним из основных и распространенных видов ответственности считается дисциплинарная.

Дисциплинарная ответственность сотрудника органа внутренних дел, в том числе и сотрудника органа дознания – это вид юридической ответственности, заключающийся в том, что сотрудник, совершивший в служебное и неслужебное время нарушение правил поведения и порядка, установленного законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами, должен понести неблагоприятные последствия¹.

Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, который заключается в нарушении правил служебной дисциплины (совершение административного правонарушения, за которое согласно части 1 статьи 2.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность; несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов; неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции и т.д.).

Следует выделить и такие основания дисциплинарной ответственности, как грубые нарушения служебной дисциплины:

- несоблюдение установленных ограничений и запретов;
- – отсутствие по месту службы без уважительных причин более 4-х часов подряд в течение установленного служебного времени;
- нахождение на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;
- совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина и т.д.

За нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел налагаются дисциплинарные взыскания:²

¹ См.: *Хвостова Н.И.* Административно-правовой статус сотрудников органов внутренних дел. Белгород, 2017. С. 38.

² См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Соб. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (часть I), ст. 7020.

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- 6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

Дисциплинарное взыскание действительно в течение одного года со дня его наложения, а объявленное публично в устной форме – один месяц.

За совершение административных правонарушений, перечисленных в части 2 статьи 2.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, как было указано выше, сотрудник органа дознания, несет административную ответственность на общих основаниях (например, статья 20.4 Нарушение требований пожарной безопасности, часть 1 статьи 20.25 Уклонение от исполнения административного наказания и т.д.)¹.

Административная ответственность сотрудника органов внутренних дел – это вид юридической ответственности, который назначается органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания сотруднику, совершившему административное правонарушение².

В основном к сотруднику применяется административное наказание в виде штрафа.

При совершении сотрудником административного правонарушения, указанного в части 2 статьи 2.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, он может быть привлечен одновременно к административной и дисциплинарной ответственности. Двойное наказание может применяться в том случае, когда в административном правонарушении присутствуют признаки и административной и дисциплинарной ответственности.

За совершение общественно опасных деяний, вследствие ненадлежащего исполнения служебных обязанностей, сотрудник полиции может нести уголовную ответственность. Уголовное законодательство предусматривает несколько групп таких общественно опасных деяний.

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ (в ред. от 26 октября 2020 г.) // Российская газета. 2001. № 256.

² См.: *Хвостова Н.И.* Указ. раб. С. 46.

В первую группу входят преступления против государственной власти и интересов государственной службы предусмотренные статьями 285–293 Уголовного кодекса РФ. К таковым относятся: злоупотребление должностными полномочиями, их превышение, присвоение полномочий должностного лица, неисполнение приказа начальника, получение взятки, дача взятки, служебный подлог, халатность.

Во вторую группу входят преступления против правосудия, предусмотренные статьями 299–304, 310–312, 315, 316 Уголовного кодекса РФ. К ним относятся: привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное освобождение от уголовной ответственности, незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей, фальсификация доказательств, провокация взятки, разглашение данных предварительного следствия, укрывательство преступлений, а также некоторые другие составы преступлений.

Уголовную ответственность сотрудника также влекут общественно опасные деяния, предусмотренные статьями 137–140, 149 Уголовного кодекса РФ, посягающие на конституционные права и свободы граждан. Это нарушение неприкосновенности частной жизни, нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, нарушение неприкосновенности жилища, отказ от предоставления гражданину информации, воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них.

За ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа, согласно части 4 статьи 33 Федерального закона «О полиции», сотрудник полиции несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации¹.

Что касается вреда, причиненного гражданам и организациям, противоправными действиями или бездействием сотрудника, то ущерб подлежит возмещению в порядке, установленном статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса РФ².

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 01.04.2020) «О полиции» // Российская газета. 2011. № 25.

² См.: Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод, что, не смотря на властные полномочия и должностное положение, сотрудник органа дознания, являющийся сотрудником полиции, несет все виды юридической ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

А.А. Китаев

*аспирант кафедры административного и конституционного права ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»
e-mail: uran223@gmail.com*

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЦ С ИММУНИТЕТОМ

А.А. Китаев

PhD – student of the Department of Administrative and Constitutional law of the Perm State University

PROBLEMS OF REGULATING THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF PERSONS WITH IMMUNITIES

Аннотация. *В данной статье рассматриваются проблемы правового регулирования ответственности лиц, обладающих неприкосновенностью в Российской Федерации, к которым можно отнести депутатов Государственной Думы РФ, сенаторов Совета Федерации РФ, судей, прокуроров, а также иных лиц. Анализируется действующее законодательство, а также проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Предлагается вариант решения рассматриваемых проблем.*

Ключевые слова: *парламентский иммунитет, административная ответственность, новый КоАП РФ, административная ответственность судей, неприкосновенность судей.*

Действующая Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 6 содержит положение о том, что «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации»¹. Кроме того, статья 19 Конституции России говорит о том, что все равны перед законом и судом. Данные положения Конституции нашли свое отражение и в законодательстве об административных правонарушениях.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. : (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и № 8ФКЗ, от 03.03.2020 № 1-ФКЗ) // СПС «Консультант плюс».

Так, в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ закреплено положение о том, что «Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств»¹.

Однако, в ч. 2 этой же статьи говорится о том, что для лиц, выполняющих определенные государственные функции, предусмотрены особенные условия производства по делам об административных правонарушениях.

Тем не менее, самим КоАП РФ эти особенности не раскрываются, также отсутствует исчерпывающий перечень должностей, в отношении которых возможно применение особенного порядка производства по делам об административных правонарушениях. Для раскрытия перечня субъектов в отношении которых возможен особый порядок производства по делам об административных правонарушениях законодатель использует следующую формулировку: «(депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц)». Кто подпадает под категорию иных лиц из текста закона неясно. Между тем, подобная ситуация негативно влияет на практику так как вызывает путаницу при производстве по делам об административных правонарушениях. То есть имеет место пробел законодательного регулирования. На практике этот пробел решается при помощи приказа МВД России от 23.08.2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения». Согласно данному акту к иным лицам следует относить: Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы, законодательных (представительных) органов

¹ См.: КоАП РФ // Собр. законодательства Рос.Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления; кандидатов на должность Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, выборную должность органа местного самоуправления; членов Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссий и комиссий референдума с правом решающего голоса. Ряд авторов также придерживается мнения о том, что к иным лицам следует относить должности поименованные в приказе МВД РФ¹.

Правоприменительная практика в свою очередь идет по пути расширения действия данного акта на все административные правонарушения, а не только в области безопасности дорожного движения. То есть использует данный акт по аналогии. Думается, что наличие такой ситуации не способствует соблюдению режима законности, в производстве по делам об административных правонарушениях.

Следующим существенным недостатком существующего порядка в данной области является отсутствие четко регламентированной процедуры лишения неприкосновенности специальных субъектов в рамках КоАП РФ и производства по делам с участием этих субъектов. Так, законодательство о статусе депутатов Государственной Думы РФ и сенаторов Совета Федерации РФ говорит о том, что данные лица не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, кроме того говорится, о том, что парламентарий не может быть подвергнут личному обыску или досмотру и допросу, не иначе как по согласию соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.² Данное положение дает возможность парламентариям уходить не только от административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. В свою очередь особенности административной ответственности других категорий лиц, указанных в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ также регулируются законодательством о статусе данных лиц.

В свою очередь это вызывает ряд сложностей при производстве по делам об административных правонарушениях. Из-за данной ситуации нарушается системность законодательства об админи-

¹ См.: Бережкова Н Ф Некоторые вопросы специальных субъектов в административно-правовых отношениях // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 72–74.

² См.: Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос.Федерации.1994. № 2, ст. 74.

стративных правонарушениях возникают трудности на практике, которых возможно было избежать.

Проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях также не решает этой проблемы, а точнее сохраняет указанные недостатки действующего правового регулирования¹.

Представляется, что для решения описанной проблемы необходимо включить в состав проекта нового кодекса об административных правонарушениях, четкий перечень лиц в отношении которых устанавливаются особенности производства по делам об административных правонарушениях, кроме того необходимо описать процедуру и особенности производства в отношении каждой категории указанных должностных лиц.

¹ См.: Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.05.2020. СПС «КонсультантПлюс».

В.В. Костылев

*доцент кафедры административного и финансового права
Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», кандидат политических наук, доцент
e-mail: kww22@mail.ru*

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V.V. Kostylev

*associate professor of the Department of administrative and financial law
of the Crimean Branch "Russian State University of Justice"
PhD of public administrations, associate professor*

THE CONCEPT AND SUMMARY OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME OF STATE CONTROL (SURVEILLANCE) IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. *В статье рассматриваются понятие и особенности административно-правового режима контроля (надзора), который определяется как установленная законом совокупность административно-правовых средств, применяемых для регулирования общественных отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти, общественных формирований, а также порядок реализации ими своих полномочий. Учитывая, что стратегической целью функционирования этого режима является обеспечение безопасности государства, социальной безопасности граждан, он должен устанавливаться только законами РФ.*

Ключевые слова: *административно-правовой режим, государственный контроль, надзор.*

Административно-правовые режимы различной направленности, включая сферу обеспечения законности в публичном управлении, являются одним из условий эффективного развития российского общества и государства. Не существует общественных отношений, которые бы оставались за пределами воздействия его правовых средств: обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод граждан, законность в социально-экономической,

административно-политической сферах и пр. находятся в рамках его регулирования. Административно-правовой режим контроля и надзора, отличаясь правоохранительной направленностью, тесно связан с хозяйственной деятельностью, его меры затрагивает права и свободы человека и гражданина. Реализация этого режима должна рассматриваться как элемент управленческой функции государства, средство достижения целей публичного управления, обеспечения устойчивого состояния его системы, возможность их дальнейшего развития.

Важность осмысления правовой природы административно-правового режима контроля и надзора объясняется, в том числе, динамичными изменениями общественных отношений, требующих безотлагательного правового вмешательства, изменениями структуры соответствующих органов публичной власти, их функций, задач и полномочий по обеспечению законности, дисциплины и правопорядка (например, в обстановке организации противодействия распространению пандемии коронавируса, обеспечении личной безопасности граждан, поддержания общественной безопасности и пр.). То есть потребность в наличии такого режима обусловлена, по сути, интересами самих объектов управления (граждан, юридических лиц всех форм собственности и ведомственной принадлежности) и государства. Причем существование режима контроля и надзора направлено не только на обеспечение защиты и безопасности общественных отношений, но и на организацию их развития в позитивном направлении.

Поэтому на протяжении всей новейшей истории России не прекращаются поиски оптимальной модели реализации контрольно-надзорной функции как со стороны государства, так и общества. Ряд уже действующих¹ и не вступивших еще в законную силу нормативных правовых актов² является тому подтверждением. Вместе с этим, анализируя их содержание, следует констатировать отсутствие единой концепции правового режима контроля и надзора, его процессуального обеспечения. Результатом такой неопределенности является многочисленные юридические кон-

¹ См.: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Российской газета», 30 декабря 2008 г. № 266.

² См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007.

фликты между участниками контрольно-надзорных отношений несовершенная правоприменительная практика, осознание законодателем и ученым сообществом важности совершенствования их правового регулирования.

В специальной литературе понятие режима, так или иначе связанного с реализацией контроля и надзора – режима законности, появилось в 60-х годах XX века¹. Характеризуя правовой режим в целом, С.С. Алексеев определял его как порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, которые характеризуются особым сочетанием взаимодействующих между собой дозволений, запретов, позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования². Под режимом он также понимал социальный режим определенного объекта или вида деятельности, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств³. Такие суждения С.С. Алексеева разделяют ряд современных специалистов⁴ [6, 9, 10].

Существуют и другие мнения, например, профессора А.И. Стахова, который определил административной правовой режим как комплексную категорию, раскрывающую «...информационно-психологическое содержание административно-правового регулирования»⁵. Приведенный анализ различных подходов к определению административно-правового режима свидетельствует, с одной стороны о попытках ученых исследовать его, с позиций характеристики предмета и метода административного права, с другой – об отсутствии единого устоявшегося представления о его сущности и содержании. Причем режим, например, «организации государственного административного контроля и надзора...», лишь обзорно упоминается в специальной литературе⁶ либо, учитывая

¹ См.: Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 12.

² См.: Алексеев С.С. Общественные дозволения и общественные запреты в советском праве. М.: Юрид. литература, 1989. С. 185.

³ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права / по ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 258–259.

⁴ См.: Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы М., 2000; Малоян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: монография М.: Юнити, 2002; Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008.

⁵ См.: Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник для бакалавров. М.: Юрайт. 2014. С. 83.

⁶ См.: Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2005. 416 с. С. 102.

его содержание и функциональную направленность, включается в систему специальных правовых режимов¹.

Характеризуя административно-правовой режим контроля и надзора следует исходить из его сложности и многогранности, особой направленности регулирования общественных отношений. Последние возникают, изменяются и прекращаются в процессе реализации органами публичной власти и общественными организациями своих контрольно-надзорных функций. Фактически можно констатировать наличие у этого режима собственного предмета правового регулирования. Учитывая управленческую природу функций контроля (надзора), этот режим будет отличаться своим методом правового регулирования и механизмом реализации, основанном на принципах, характерных для отрасли административного права. Отличает этот режим и система законодательства (как кодифицированных, так и не кодифицированных административно-правовых актов), нормативно закрепляющих отраслевые начала, принципы, предмет и метод регулирования, основы правоприменительной деятельности. Причем важную роль в формировании правовой основы режима контроля и надзора, помимо законов, играют акты различной степени юридической силы органов исполнительной власти, местного самоуправления. Эти акты содержат как нормативные предписания, так и могут иметь исключительный правоприменительный характер. Учитывая, что стратегической целью функционирования административно-правового режима контроля и надзора является обеспечение безопасности государства, социальной безопасности граждан², думается, что режим должен устанавливаться только законами РФ.

Таким образом, административно-правовой режим контроля и надзора – это установленная законом совокупность административно-правовых средств, применяемых для регулирования общественных отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти, общественных формирований, а также порядок реализации ими своих полномочий.

¹ См.: Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 487–488.

² См.: Костылев В.В. Организационно-правовые основы контрольной деятельности государственных инспекций в социальной сфере: автореф. дис. ... канд. пол.наук. Х., 2003. С.4

К.С. Кротов

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

e-mail: kirillkrotov@mail.ru

**УЧЕННЫЕ ЗВАНИЯ И КВАЗИЗВАНИЯ
НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ:
ВОПРОС ПРАВОВОГО СТАТУСА***

K.S. Krotov

Lecturer of the Saratov State Law Academy

**SCIENTIFIC RANKS AND QUASI-RANKS OF SCIENTIFIC
AND TEACHING FACULTY: THE ISSUE OF LEGAL STATUS**

Аннотация. Автор исследует такой пример локального нормативного регулирования в высших учебных заведениях, как установление так называемых «квази-званий» – особых академических статусов, призванных дополнить пробельность федерального законодательства, регулирующего государственную систему научной аттестации. Анализ опыта российских регионов позволил выявить основные направления развития системы ученых званий в Российской Федерации, а также сформировать предложения, направленные на развитие стимулирующего потенциала данного института.

Ключевые слова: ученые звания, квази-звания, доцент, профессор, государственная система научной аттестации.

В настоящее время следует констатировать неэффективность действующего в Российской Федерации института ученых званий. Будучи составной частью системы аттестации научных и научно-педагогических кадров, звание доцента, равно как и звание профессора, призвано выступать показателем особо высокой квалификации исследователей, занятых в академическом, отраслевом и вузовском секторах российской науки. И названные статусы,

* Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания Министерства науки и высшего образования РФ № 730000Ф.99.1.БВ16АА02001 на тему «Реализация современных механизмов оценки научной квалификации в сфере присвоения ученых званий на основе использования российского и международного опыта в условиях трансформации нормативной правовой основы государственной научной аттестации».

объективно, являются данными показателями, так как для присвоения того или иного ученого звания соискатель должен отвечать ряду критериев, охватывающих ряд направлений научно-исследовательской и педагогической работы. В то же время, основная миссия института ученых званий представляется не только и даже не столько в демонстрации достижений их обладателей, сколько в стимулировании профессионального развития исследователей, направленном на повышение качества результатов научно-исследовательской деятельности и на решение задач государственной политики в разных областях. Фактическое же влияние на материальный статус обладателей ученых званий минимально.

После вступления в силу Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ надбавки за ученые степени включены в должностные оклады научно-педагогических работников (п. 11 ст. 108), вопрос о стимулировании которых, как и за обладание учеными званиями, решается вузами самостоятельно. Так, в Санкт-Петербургском государственном университете предусмотрены доплаты за звания доцента и профессора размером 500 и 1000 рублей соответственно. Примечательно, что также устанавливается доплата для сотрудников из числа профессорско-преподавательского состава без ученой степени, но обладающих степенью магистра (200 рублей)². Данные цифры отражают среднюю картину по стране, даже учитывая варьирующиеся цифры средней заработной платы преподавателя вуза в разных регионах.

Логичным ответом на сложившуюся ситуацию является пример локального нормативного регулирования. Так, на внутривузовском уровне возникли так называемые «квази-звания», устанавливающие особый статус представителей профессорско-преподавательского состава, включающий, помимо прочего, материальные гарантии. Приставка «квази» в данном случае подчеркивает локальный характер данных статусов, а также нахождение вне государственной системы научной аттестации, несмотря на терминологическое и содержательное сходство с ее элементами в виде института ученых званий. Примером могут послужить звания по-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

² См.: Временное положение об оплате труда работников федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» (в ред. от 19.06.2013). URL: https://spbu.ru/sites/default/files/polozhenie_oplaty_truda.pdf (дата обращения: 08.09.2020).

четных и заслуженных профессоров, существующие в Санкт-Петербургском государственном университете¹, Российском университете дружбы народов², Казанском федеральном университете³, Мурманском государственном техническом университете⁴ и других. Названные университеты устанавливают для обладателей таких званий ряд весомых льгот и привилегий, среди которых можно встретить ежемесячную надбавку к заработной плате, санаторно-курортное и медицинское обслуживание, а также право на участие в управлении делами университета. В этой связи заслуживает отдельного упоминания звание «ординарный профессор», существующее в Высшей школе экономики⁵, обладатели которого, наряду с перечисленными льготами, образуют особый орган управления университетом – Коллегию ординарных профессоров, в которую также входит ректор.

В то же время, говоря о таких званиях, следует отметить, что они не всегда присуждаются по результатам научной и педагогической работы, но также могут представлять собой особый статус, предоставляемый университетом за заслуги в той или иной сфере деятельности – к примеру, обладателями звания почетного профессора Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова становились в разное время генеральный

¹ См.: Положение ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» «О звании «Почетный профессор Санкт-Петербургского государственного университета» от 23.03.2009 № 378/1. URL: <https://spbu.ru/openuniversity/documents/o-zvanii-pochetnyy-professor-sankt-peterburgskogo-gosudarstvennogo> (дата обращения: 08.09.2020).

² См.: Положение ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» «О присвоении звания «Заслуженный профессор Российского университета дружбы народов» (22.12.2008, протокол заседания Ученого совета РУДН № 9). URL: http://www.rudn.ru/u/www/files/documents/pologenie_prisvoenie_zvaniya_zasluzhenniy_professor_rudn.pdf (дата обращения: 08.09.2020).

³ См.: Положение ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» «О присвоении почетных званий федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» (20.02.2012, протокол заседания Ученого совета № 2). URL: <https://kpfu.ru/docs/F965596930/O.prisvoenii.pochetnyh.zvanij.KU.pdf> (дата обращения: 08.09.2020).

⁴ См.: Положение ФГБОУ ВО «МГТУ» «О звании «Почетный профессор МГТУ» (28.04.2017, протокол заседания Ученого совета № 9). URL: http://www.mstu.edu.ru/science/docs/files/6.3_pochetnyj_professor_mgtu.pdf (дата обращения: 08.09.2020).

⁵ См.: Положение об ординарных профессорах Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (вместе с Приложением к приказу НИУ ВШЭ от 11.04.2016 № 6.18.1-01/1104-05). URL: <https://www.hse.ru/docs/180645433.html> (дата обращения: 08.09.2020).

секретарь Организации Объединенных Наций П.Г. Мун¹, артист В. Пельш², предприниматель О. Дерипаска³. Здесь же стоит отметить, что, формируя свои квази-звания, университеты также предлагают звания «почетного работника»⁴, не связанные с научно-исследовательской деятельностью, но показывающие значимость достижений работника и его многолетний труд на благо университета. Представляется логичной дифференциация понятий «работник» и «профессор», принимая во внимание традиционную неразрывную связь профессуры с научной и научно-педагогической деятельностью.

Все это ставит крайне актуальный вопрос об установлении материальных и социальных привилегий обладателям ученых званий. В отсутствие установленных на федеральном уровне гарантий, практика складывается таким образом, что финансовое стимулирование получения ученых званий, а вместе с этим, и необходимых показателей научно-педагогической работы, активнее всего проводится в столичных вузах, обладающих значительными материальными ресурсами. Но даже в ведущих университетах страны чаще встречаются квази-звания, чем целевое финансовое стимулирование доцентов и профессоров по званию. Не умаляя значимость государственной политики в сфере спорта и физической культуры, в частности – не оспаривая необходимость материальной поддержки обладателей спортивных званий, выглядит некорректной и аномальной пробельность федерального законодательства в части установления финансового обеспечения обладателей ученых званий. Выделение федеральных средств на поддержку научно-исследовательской деятельности не только по крупным исследовательским проектам, реализуемым на базе опорных вузов, но также на стимулирование развития квалификации рядовых исследователей способно более полно отвечать интересам государственной политики в сфере науки и высшего образования. Представляется обоснованным, что установление

¹ См.: Пан Ги Мун стал почетным профессором МГУ. URL: https://www.msu.ru/press/smiaboutmsu_arch/pan_gi_mun_stal_pochetnym_professorom_mgu.html?sphrase_id=3160421 (дата обращения: 08.09.2020).

² См.: Валдис Пельш получил звание почетного профессора МГУ. URL: https://www.msu.ru/press/smiaboutmsu/valdis-pelsh-poluchil-zvanie-pochetnogo-professoramgu.html?sphrase_id=3160421 (дата обращения: 08.09.2020).

³ См.: Дерипаска стал почетным профессором МГУ. URL: <https://www.rbc.ru/rbfree/news/5f4e47549a79476917031495> (дата обращения: 08.09.2020).

⁴ В частности, такое звание встречается в Казанском федеральном университете – прим.

на федеральном уровне обязательной ежемесячной доплаты за ученое звание способствует повышению престижа профессии научно-педагогического работника и росту уровня здоровой конкуренции в данной среде, выражением которой станет борьба за наиболее высокий уровень квалификации каждого преподавателя. Размером такой доплаты могли бы стать 25 % и 50 % от должностного оклада для доцента и профессора соответственно. В противном случае представители научно-педагогического сообщества порою просто не видят смысла в развитии своего исследовательского потенциала, что зачастую приводит к оттоку кадров (особенно среди молодых специалистов) в иные, более оплачиваемые сферы деятельности. Приходится констатировать, что сейчас конкуренция в научно-педагогической среде действительно заметна и имеет смысл либо в крупнейших вузах и научных учреждениях, либо в среде амбициозных специалистов, готовых исключительно к долгосрочному развитию академической карьеры на фоне сочетания колоссальной нагрузки и неконкурентной заработной платы. Заметному улучшению ситуации может способствовать пересмотр правового статуса обладателей ученых званий с целью создания эффективной системы стимулов и гарантий для их обладателей. Значимым ориентиром при проведении данной работы может выступить опыт российских вузов, установивших свои квази-звания – статусы, федерально не установленные, но, безусловно, отвечающие интересам развития российской науки.

Х.Л. Кушхов

*старший преподаватель кафедры теории и истории государства
и права института права, экономики и финансов Кабардино-
Балкарского университета имени Х.М. Бербекова*

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЦЕРКОВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ (COVID-19)

H.L. Kushkhov

*Senior Lecturer at the Department of Theory and History of State
and Law, Institute of Law, Economics and Finance, Kabardino-Balkara
University named after H.M. Berbekov*

FEATURES OF STATE-CHURCH LEGAL RELATIONS IN PANDEMIC CONDITIONS CORONAVIRAL INFECTION (COVID-19)

Аннотация. *В статье выделяются и анализируются особенности государственно-церковных правоотношений в условиях новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Обосновано, что введение государством ограничений на посещение верующими культовых зданий и проведение религиозных обрядов является вынужденным шагом в рамках реализации санитарно-противоэпидемиологических мероприятий, не меняющих содержания сложившегося в российском обществе социального компромисса между субъектами государственно-конфессиональных отношений и не нарушает принципа невмешательства государства в деятельность церкви.*

Ключевые слова: *государственно-церковные отношения, принципы взаимоотношений публичной власти и церкви, новая коронавирусная инфекция COVID-19, религиозная деятельность в условиях режима повышенной готовности, реализация религиозных прав граждан в период пандемии.*

В современном мире все большее значение приобретают вопросы государственно-конфессиональных отношений, состояние которых в значительной степени влияет на достижение согласия в полиэтническом и поликонфессиональном обществе, а также на состояние общественного порядка и общественной безопасности. Особое место занимают вопросы взаимоотношений органов государственной власти с религиозными организациями, кото-

рые в последние годы можно оценить как стабильно позитивные. Охватившая мир в 2020 году пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19) подвергла серьезным испытаниям практически все сферы общественных отношений. Не стала исключением и сфера государственно-церковных отношений, что нашло отражение и в многочисленных публикациях в средствах массовой коммуникации, в которых было отражено разнообразие мнений о сохранении либо напротив о возможном изменении содержания отношений между государством и религиозными организациями.

Например, по мнению возглавляющего московское бюро газеты «Нью-Йорк таймс» Э. Хиггинса пандемия приведет к утрате доверия и разрушению связей между церковью и российским государством¹. На наш взгляд, подобного рода публикации, основанные на единичных фактах, не могут отражать ни нынешнего содержания государственно-церковных отношений, ни перспективы их развития. Куда более взвешенной представляется позиция специалистов в области изучения проблем религии и общества, в частности Р.Н. Лункина, который проанализировав реакцию религиозных организаций в Европе на пандемию коронавируса, приходит к выводу о том, что «пандемия помогла развитию межрелигиозного диалога»².

Отметим, что в России имело место неоднозначное отношение священнослужителей и верующих к ограничениям, введенным накануне главного для православных христиан праздника Пасхи, отсутствие единства как внутри самой РПЦ, так и среди прихожан относительно необходимости соблюдения карантина в культовых зданиях³. Как следствие в 43 субъектах Российской Федерации храмы не были закрыты на Пасху, что может быть объяснено с одной стороны тем, что публичная власть не хочет терять доверия населения, с другой тем, что она не смогла убедить местные епархии в необходимости введения мер карантина⁴. Вместе с тем, обратим внимание на то, что «ради пастырской заботы о людях, а также

¹ См.: *Эндрю Хиггинс*. Утрата доверия: пандемия разрушает связи между церковью и российским государством (The New York Times, США). URL: <https://inosmi.ru/social/20200506/247376645.html>. (дата обращения: 05.10.2020).

² Подр., см.: *Лункин Р.Н.* Механизмы религиозной реакции на пандемию коронавируса // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020, № 3. С. 104–109.

³ Подр., см.: *Ясенецкая А.* «Что я Богу скажу? Что Собянина послушал?» Коронавирус разделит священников и верующих. URL: <https://zona&media/article/2020/04/17/coronaeaster>. (дата обращения: 05.10.2020).

⁴ Подр., см.: В большинстве регионов церкви не стали закрывать для прихожан на Пасху. Местные власти не хотят терять доверие населения и не могут пере-

в ответ на запрос санитарных властей» РПЦ были разработаны правила проведения религиозных обрядов в период пандемии¹, в которые в дальнейшем вносились коррективы², отражающие санитарно-эпидемиологическое состояние и режим управления на территориях. И хотя время закрытых храмов и служб по интернету в прошлом, профилактические меры в храмах продолжают действовать, хотя и не все верующие их соблюдают³. При этом важно, что государство не обременяет религиозные организации требованиями, превышающими по своей жесткости требования в отношении иных организаций, оказывающих услуги гражданам.

Полагаем, что достаточно ярким примером понимания роли церкви во время пандемии и не противопоставления ее публичной власти является деятельность организованной Больничной комиссией Московской епархии специальной группы подготовленных священников для выезда в медицинские учреждения и на дом к людям с коронавирусом, посетивших в период пандемии 48 ковидных медицинских учреждений Москвы и Московской области⁴. Отметим, что Русская Православная Церковь выступила с осуждением священников, которые не соблюдают в условиях эпидемии мер предосторожности⁵.

Оценивая современное состояние государственно-церковных отношений в России можно утверждать, что в период пандемии новой коронавирусной инфекции они не перешли в стадию противостояния между церковью и светской публичной властью. Напротив, есть множество свидетельств относительно усиления их взаимодействия, в том числе и в сфере административно-правового

убедить епархии. URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/04/2020/5e9715289a79475afe6558ea>. (дата обращения: 05.10.2020).

¹ См.: Инструкция настоятелям приходов и подворий, игуменам и игуменьям монастырей Московской епархии в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции, утверждена 17 марта 2020 года Святейшим Патриархом Московским и всея Руси Кириллом // официальный сайт Московского Патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5608418.html>. (дата обращения: 05.10.2020).

² Подр. см.: Легойда В. О Правилах, действующих в храмах русской православной церкви из-за COVID-19. URL: <https://Православие.ру./131627.html>. (дата обращения: 05.10.2020).

³ Подр. см.: Вигилянский В. «Сначала не поверили в это». Что происходит в храмах из-за COVID-19. URL: <https://ria.ru/20201029/khramy-1581974948.html>. (дата обращения: 29.11.2020).

⁴ Подр. см.: Легойда В., Яковлева Е. Вера в красной зоне // Российская газета, 2020, 20 октября, федеральный выпуск № 237 (8291).

⁵ См.: Ведут себя не по-евангельски, а по-фарисейски. URL: https://www.znak.com/2020-0324/v_rpc_osudili_svyachennikov_ne_soblyudayuchi_mery_predostorozhnosti_v_usloviyah_epidemii. (дата обращения: 05.10.2020).

регулирования вопросов, касающихся деятельности религиозных объединений. В частности, об этом свидетельствует и оценка председателя Синодального отдела по взаимодействию Церкви с обществом и СМИ В.Р. Легойды, который отмечает высокую степень взаимодействия на разных уровнях, начиная с Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, и заканчивая региональными органами публичной и муниципальной власти. В рамках такого взаимодействия Рабочая группа по координации деятельности церковных учреждений в условиях пандемии находилась в постоянном контакте с соответствующими представителями властей, отвечающими за реализацию мер по минимизации рисков для населения в связи с пандемией COVID-19. По мнению представителя РПЦ, применение санитарных норм в храмах не является предательством Христа, не должно быть центром дискуссий, не может служить основанием для утверждений о новых гонениях государства на церковь, и «не надо существующие ограничения сравнивать с богоборчеством»¹.

Проведенный нами анализ позволяет нам сделать вывод о том, что принятие норм, регламентирующих работу храмов, мечетей, синагог и проведения религиозных обрядов и содержащих меры, направленные на снижение рисков распространения коронавирусной инфекции, не затрагивает основополагающих принципов взаимоотношения государства и религиозных объединений и не меняет содержания сложившегося в российском обществе социального компромисса между субъектами государственно-конфессиональных отношений.

¹ Легойда В. Не надо связанные с коронавирусом ограничения на посещение храмов сравнивать с богоборчеством. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5708227.html>. (дата обращения: 22.10.2020).

Т.В. Колобова

*советник аппарата уполномоченного по правам человека
в Воронежской области
e-mail: kolobova21@yandex.ru*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ УПОЛНОМОЧЕННЫХ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ И ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

T.V. Kolobova

*Advisor of Office of the Commissioner for Human Rights
in Voronezh Region*

**CURRENT ISSUES OF THE PARTICIPATION OF COMMISSIONERS
FOR HUMAN RIGHTS IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN
FEDERATION IN ADMINISTRATIVE COURT AND PROCEEDINGS
ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES**

Аннотация. *Автором рассмотрены вопросы совершенствования административного процессуального законодательства в части регулирования полномочий уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также формы участия уполномоченных в производстве по делам об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, омбудсмены, полномочия, административное процессуальное законодательство, производство по делам об административных правонарушениях.*

С принятием Конституции Российской Федерации в нашей стране появился институт уполномоченного по правам человека (далее также омбудсмена¹), представленный на федеральном и региональном уровнях. Омбудсмены являются государственными органами специализированного контроля: они рассматривают жалобы на действия (бездействие) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц

¹ Данный институт впервые появился в Швеции в XIX в. под названием «ombudsman», что означает «представитель интересов».

и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Правовой статус уполномоченных по правам человека образован нормами не только конституционного, но и административного права¹, при этом административно-правовые элементы укрепились, в том числе, с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² (далее – КАС РФ) и Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»³.

В отсутствие императивных полномочий по пересмотру решений государственных органов и должностных лиц уполномоченный по правам человека располагает инструментами управленческого воздействия, важнейшими из которых являются права требовать предоставления необходимых для проведения проверки документов и рассмотрения подконтрольными субъектами рекомендаций омбудсмена (заклучений о допущенных нарушениях). Это свидетельствует об определенном объеме правоотношений властного характера между омбудсменом, с одной стороны, и государственными органами, должностными лицами и гражданами, с другой⁴.

Тем не менее, в связи с отсутствием у омбудсменов полномочий самостоятельно отменить решения подконтрольных субъектов, актуальными являются анализ их правомочий в сфере административного судопроизводства как действенных рычагов восстановления нарушенных прав граждан, а также вопрос об административной ответственности за воспрепятствование деятельности региональных уполномоченных как гарантии их правового статуса.

В соответствии с ч. 1 ст. 40 КАС РФ в установленных законодательством случаях уполномоченный по правам человека в субъек-

¹ См.: *Плуталов И.Ю.* Административно-правовая основа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2019. № 10. С.72–75.

² См.: Федеральный закон РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ) «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // *Рос. газета.* 2015. 11 марта; 2020. 6 авг.

³ См.: Федеральный закон РФ от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // *Рос. газета.* 2020. 20 марта.

⁴ См.: *Москалькова Т.Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // *Административное право и процесс.* 2018. № 12. С. 57.

те Российской Федерации вправе обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, неопределенного круга лиц. Часть 4 ст. 218 предоставляет региональному омбудсмену право обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц. При этом данная норма содержит оговорку «в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом». Однако они не закреплены в КАС РФ, что означает существование правовой коллизии, препятствующей осуществлению омбудсменами полномочий в суде.

Вышеуказанный Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ также наделил региональных уполномоченных по правам человека правом по результатам рассмотрения жалобы обратиться в суд с административным исковым заявлением (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе неограниченного круга лиц. Данный Закон не предусмотрел каких-либо условий осуществления омбудсменами этого полномочия, как это сделано, например, в ч. 1 ст. 39 КАС РФ в отношении участия прокурора в административном деле – только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Согласно Федеральному закону от 18.03.2020 № 48-ФЗ уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации являются «бесплатными адвокатами» для всех граждан, права которых нарушены органами публичной власти и должностными лицами. Однако, к сожалению, ресурсов омбудсменов просто не хватит для осуществления данного полномочия.

В этой связи предлагается следующее: КАС РФ дополнить статьей 39.1 «Участие уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка и уполномоченных по защите прав предпринимателей в административном деле», в которой закрепить случаи подачи омбудсменами административного искового заявления в защиту прав других лиц по аналогии со ст. 39 КАС РФ, а также внести аналогичные изменения в п. 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ.

Поскольку омбудсмены не могут ничего «приказывать» органам публичной власти и должностным лицам, важным условием, обеспечивающим реализацию их контрольных полномочий (за-

прашивать и получать необходимые сведения, документы, объяснения и др.), является установление административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных: неисполнение законных требований, вмешательство в их работу с целью повлиять на принимаемые решения и т.д. Статьей 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ предусмотрена административная ответственность за воспрепятствование деятельности федерального Уполномоченного по правам человека. К компетенции субъектов Российской Федерации относится вопрос об установлении административной ответственности за воспрепятствование деятельности региональных омбудсменов. В некоторых регионах России такая ответственность не предусмотрена, например, в Центральном федеральном округе это – Белгородская, Курская и Орловская области.

В субъектах Российской Федерации сложились различные подходы к регулированию юридического состава вышеуказанного правонарушения и определению лиц, уполномоченных возбуждать дела о его совершении. Полномочиями по составлению протокола о данном административном правонарушении наделены:

- органы внутренних дел (полиции) (большинство регионов России, в том числе Амурская, Брянская, Калининградская, Ленинградская, Саратовская, Свердловская области, город Москва, Санкт-Петербург);

- должностные лица органов исполнительной власти (например, уполномоченного органа в сфере обеспечения региональной безопасности (Костромская область), главного управления контроля и противодействия коррупции (Рязанская область), уполномоченного органа государственной власти в сфере государственного контроля и надзора (Тверская область));

- административные комиссии (Калужская, Смоленская области);

- сами уполномоченные по правам человека и (или) должностные лица их аппаратов (Краснодарский край, Ивановская, Липецкая, Иркутская, Тульская, Ярославская области).

В последнем случае омбудсмен является не только частью правоотношений, составляющих объект рассматриваемого правонарушения, но и субъектом производства по делам об админи-

¹ См.: Федеральный закон РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 15 октября 2020 г. № 341-ФЗ) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Рос. газета. 2001. 31 дек.; 2020. 20 окт.

стративных правонарушениях, что способствует значительному укреплению его административно-правового статуса. В этой связи такой вариант правового регулирования рекомендуется для закрепления в региональном законодательстве. В сочетании с вышеуказанными предложениями по совершенствованию КАС РФ и Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ это будет способствовать повышению эффективности контрольной деятельности уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации.

С.А. Казаков

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: k_ap@ssla.ru*

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

S.A. Kazakov

*Associate Professor of Administrative and Municipal Law
Saratov state law Academy, kandidat of law*

THE ADMINISTRATION PROCEEDING OF THE AS COMPLEX INDUSTRY RUSSIAN RIGHT

Аннотация. В статье обосновывается выделение новой комплексной процессуальной отрасли российского права – Административное судопроизводство, где можно выделить свои: предмет, метод и источник правового регулирования. Называются характерные признаки, отличающие эту самостоятельную процессуальную отрасль права от административного процесса. Административный процесс большинство ученых-административистов понимает как процессуальную подотрасль Административного права. Неоднозначное понимание административного судопроизводства в среде российских ученых не приводит к стабильности в сфере правового регулирования. Представители гражданского процесса считают административное судопроизводство подотраслью гражданского процесса, часть ученых-административистов рассматривают административное судопроизводство в качестве института подотрасли административного процесса. По нашему мнению, можно увидеть все признаки, характеризующие самостоятельность административного судопроизводства в качестве процессуальной отрасли российского права.

Ключевые слова: административное судопроизводство, самостоятельная процессуальная отрасль российского права, процессуальная деятельность, направленная на реализацию материальных норм административного права, один источник – кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), две подотрасли, семнадцать правовых институтов.

Всем известно, что отрасли права выделяются по предмету, методу и источникам правового регулирования. Неоднозначное понимание в среде ученых вызывает такая сфера деятельности, как

административное судопроизводство. По нашему мнению, это обусловлено комплексностью норм административного судопроизводства, иными словами здесь прослеживается тесная связь между нормами публичного и частного права. В рамках данной процессуальной деятельности реализуются материальные нормы административного права. Некоторые материальные нормы связаны с применением мер принуждения к индивидуальным субъектам и носят ярко выраженный юрисдикционный характер. Это основная черта административного судопроизводства, на это указывает и название данного вида процессуальной деятельности. Само же содержание судопроизводства как разновидности юридического процесса позволяет говорить о его частноправовом характере. Это состязательность сторон и отсутствие приоритета у органов публичной (исполнительной) власти, когда данные органы выступают равной стороной правоотношения. Судебная же власть при осуществлении правосудия руководствуется исключительно законом.

Обзор юридической литературы по данному вопросу позволяет сделать вывод о неоднозначном понимании учеными – представителями разных отраслей российского права места административного судопроизводства в системе юридических дисциплин.

Например, по мнению В.В. Яркова, ключевые положения административного судопроизводства основаны на правилах гражданского судопроизводства, а современная система судебного административного процессуального права рассматривается в качестве подотрасли гражданского процессуального права¹.

Большинство ученых-административистов обосновывают, что административное судопроизводство является неотъемлемой частью административного процесса. Например, С.Н. Махина утверждает, что административное судопроизводство должно осуществляться в рамках административно-процессуального права².

Такой диаметрально противоположный разброс мнений, в том числе и среди известных ученых российского права предполагает более тщательное изучение сущности административного судопроизводства.

По нашему мнению, административное судопроизводство яв-

¹ См.: Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В.В. Яркова. М., 2016. С. 14.

² См.: Общее административное право: учебник в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ) Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2017. С. 146.

ляется процессуальной деятельностью, основанной на реализации материальных норм административного права (по большей своей части). Сама процессуальная деятельность не может являться частью административного процесса, поскольку обладает признаками не характерными для административного процесса в целом.

Во-первых, в административном судопроизводстве исполнительные органы публичной власти не обладают каким-либо властным приоритетом по отношению к иным индивидуальным и коллективным субъектам.

Во-вторых, административно-процессуальные нормы находятся согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Процессуальные нормы административного судопроизводства принимаются исключительно на федеральном уровне и содержатся в одном источнике – кодекс административного судопроизводства (КАС РФ).

В-третьих, большинство процессуальных норм носит диспозитивный характер, когда для административно-процессуальных норм присущ императивный.

В-четвертых, для административного процесса характерно наличие процессуальных норм совместно с материальными нормами в одних источниках. В КАС РФ содержатся исключительно процессуальные нормы.

В-пятых, для административно-процессуальных норм характерно многообразие источников: федерального и регионального уровней, законов и подзаконных актов, то для разрешения вопроса в рамках административного судопроизводства применяется исключительно один источник – КАС РФ.

Имеются и черты, схожие с административным процессом – это наличие органа публичной исполнительной власти в качестве обязательной стороны правоотношения, процессуальные нормы носят универсальный характер, т.е. обеспечивают нормы других отраслей права, в процессуальной деятельности реализуются по большей части материальные нормы административного права. Последнее обстоятельство сильно сближает эти два совершенно разные по содержанию вида процессуальной деятельности.

По нашему мнению, приведенные аргументы позволяют судить о том, что административное судопроизводство представляет собой самостоятельный вид процессуальной деятельности, который носит комплексный характер (сочетаются нормы как публичного, так и частного права), обеспечивающей в целом матери-

альные нормы административного права. Данное обстоятельство позволяет выделить административное судопроизводство в самостоятельную процессуальную комплексную отрасль российского права, складывающуюся из двух подотраслей и семнадцати правовых институтов. В качестве первой подотрасли административного судопроизводства следует сгруппировать правовые институты, которые выражают частноправовой интерес (индивидуальных и коллективных субъектов) при рассмотрении административно-правовых споров, где не затронуто применение мер административного принуждения (юрисдикция). Вторую подотрасль административного судопроизводства формируют правовые институты, в рамках которых преобладает публично-правовой интерес и решается вопрос о применении к лицу мер административного принуждения (юрисдикционное производство).

О.А. Лакаев

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: olegoleg81@mail.ru*

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КРИТЕРИЕВ И ТРЕБОВАНИЙ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К СОИСКАТЕЛЯМ УЧЕНОГО ЗВАНИЯ ПРОФЕССОРА*

O. A. Lakaev

*associate professor of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy, candidate of law*

ISSUES OF IMPROVING THE CRITERIA AND REQUIREMENTS FOR APPLICANTS FOR THE ACADEMIC TITLE OF PROFESSOR

Аннотация. *В тезисах рассматриваются отдельные вопросы преобразования института присвоения ученых званий в части коррекции критериев присвоения ученого звания профессора и требований, предъявляемых к его соискателям. Указанные критерии предполагают достижение соответствия лица определенным показателям, которые не отвечают потребностям развития науки на современном этапе. Совершенствование этих показателей должно заложить основу для последующего усиления роли ученого звания профессора в развитии карьеры научного и научно-педагогического работника.*

Ключевые слова: *профессор, ученые звания, критерии присвоения, аттестационное дело, педагогическая деятельность.*

На современном этапе развития отрасли науки в России институт присвоения ученых званий, несмотря на существенное его реформирование, не является в достаточной мере эффективным. Это касается в том числе и ученого звания профессора. С одной сторо-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках проекта «Реализация современных механизмов оценки научной квалификации в сфере присвоения ученых званий на основе использования российского и международного опыта в условиях трансформации нормативной правовой основы государственной научной аттестации» № 730000Ф.99.1БВ16АА02001.

ны, устанавливаются довольно строгие критерии присвоения ученого звания и требования к соискателям, но с другой – не проработана система мера материального и иного стимулирования научных и научно-педагогических работников, что приводит к обесцениванию соответствующего института, падению его значимости. Этим обуславливается целесообразность его комплексного преобразования, первым этапом которого должен стать пересмотр требований к соискателям и критериев присвоения ученого звания профессора.

В первую очередь, действующее Положение о присвоении ученых званий¹ (далее – Положение) не дает четкого представления о связи требований к соискателям с критериями присвоения ученых званий. Требования должны коррелировать с соответствующими критериями, однако такая взаимосвязь очевидна только при сопоставлении требования опубликования научных трудов и учебных изданий с критерием наличия у лица, претендующего на присвоение ученого звания профессора не менее 50 опубликованных учебных изданий и научных трудов, собственного учебника (учебного пособия) или трех учебников в соавторстве. Остальные требования предполагают необходимость соответствия лица определенным показателям, ничем не отличаясь от критериев, в связи с чем целесообразно объединить их в один пункт и обозначить в качестве «критериев».

Вызывают вопросы правила о представлении материалов аттестационного дела в ученый совет вуза. Действующий вариант Положения связывает соответствие соискателя ученого звания профессора с днем представления аттестационного дела в ученый совет организации. Данное установление порождает организационные проблемы, не позволяющие соискателю ученого звания оперативно актуализировать документы, представляемые на соискание ученого звания, представить документы, которые отсутствовали на день представления аттестационного дела в совет организации. Это обуславливает целесообразность замены указанного выше момента на «момент рассмотрения аттестационного дела в совете организации».

Нормативные правовые акты по возможности должны быть лишены оценочных суждений для избежания необъективного под-

¹ Утв. Постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139 (в ред. от 6 июня 2019 г.) «О порядке присвоения ученых званий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 50, ст. 6605; 2019. № 24, ст. 3087.

хода к оценке заслуг соискателя ученого звания, их намеренным умалением или преувеличением. В указанном Положении чтение лекций на высоком профессиональном уровне как требование для соискания ученого звания профессора как раз и является оценочным суждением, что требует его исключения из Положения. Допуск преподавателя к чтению лекций сам по себе свидетельствует о наличии у него соответствующих профессиональных навыков.

Непрерывность стажа длительностью в два года является избыточным критерием для соискателей ученых званий, могущим вызвать затруднения в получении ученого звания профессора, в связи с чем предлагается рассмотреть возможность сокращения непрерывности стажа до одного года. Кроме того, специфика труда лиц, работающих на условиях внешнего совместительства в образовательной организации высшего образования, состоит в том, что трудовой договор с ними зачастую заключается на период учебного года и, соответственно, ежегодно стаж трудовой деятельности прерывается на два месяца. Соответственно, целесообразно установить для них критерий непрерывности стажа продолжительностью не менее десяти месяцев.

Требуется уточнения вопрос о нахождении работника в отпусках по беременности и родам, по уходу за ребенком и других отпусках, предусмотренных трудовым законодательством, на момент рассмотрения аттестационного дела в совете организации, в целях преодоления возможных технических проблем при представлении работника к ученому званию профессора. С одной стороны, содержание трудового законодательства, обеспечивающего основные гарантии для работника, показывает, что стаж работы в организации указанными отпусками не прерывается. Однако подзаконное нормативно-правовое регулирование не рассчитано на ситуации нахождения работника в подобных отпусках, что порождает технические проблемы при решении вопроса о представлении лица к ученому званию профессора. В связи с этим в Положении желательно установить правило о том, что нахождение работника в таких отпусках стаж не прерывает, и регламентировать соответствующую процедуру с учетом нахождения работника в упомянутых отпусках.

Критерий осуществления педагогической деятельности не менее чем на 0,25 ставки исключает возможность присвоения ученого звания профессора лицам, работающим в организации на условиях почасовой оплаты, но при этом являющимся признанными специ-

алистами в соответствующей отрасли науки и имеющими значительное количество научных трудов. Этот критерий предлагается дополнить альтернативным правилом об осуществлении педагогической деятельности на условиях почасовой оплаты – не менее 200 часов в год или не менее 100 часов в семестр. В целом указанный критерий нуждается в уточнении – в течение какого срока он должен выполняться? Действующий вариант Положения не дает на него ответа, предполагая, видимо, очевидность его выполнения в период течения стажа непрерывной работы. Однако то, что прямо не установлено нормативным правовым актом, очевидным не является и требует соответствующего нормативного оформления.

Критерий стажа работы по научной специальности, указанной в аттестационном деле, целесообразно заменить на критерий стажа работы по научной специальности, относящейся к соответствующей группе научных специальностей, поскольку соискатели ученых званий в действительности часто осуществляют педагогическую деятельность по специальности, отличной от той, по которой им была присуждена ученая степень, но относящейся к той же группе научных специальностей, что не должно влиять на возможность присвоения им ученого звания.

Критерий подготовки в качестве научного руководителя или научного консультанта лиц, которым присуждены ученые степени по научной специальности, указанной в аттестационном деле, следует изменить с указанием на специальность, относящуюся к той же группе научных специальностей. Данное предложение обусловлено постоянными изменениями в номенклатуре научных специальностей, что делает затруднительным подготовку соискателем ученого звания лиц, которым присуждены ученые степени, по той же специальности, по которой он имеет ученую степень доктора наук.

Целесообразно внести уточнение относительно «учеников» соискателя ученого звания профессора. Ввиду эквивалентности ученых степеней в Российской Федерации и иностранном государстве, с которым Российская Федерация заключила договор о взаимном признании ученых степеней, предлагается относить к «ученикам» в том числе лиц, получивших ученую степень в иностранном государстве, с которым Российская Федерация заключила договор о взаимном признании ученых степеней.

С учетом специфики труда работников научных организаций целесообразно установление для них правила об опубликовании

только научных работ, количество которых должно быть повышенным по сравнению с аналогичным критерием для работников образовательных организаций ввиду того, что научная деятельность для них является основной. При этом действующее правило о необходимости опубликования научно-педагогическими работниками за последние 5 лет не менее 3 учебных изданий и не менее 5 научных трудов представляется не соответствующим высокому званию профессора и требует пересмотра, в связи с чем желатель-но увеличить количество и учебных изданий, и научных трудов.

Изложенные выше предложения о коррекции института присвоения ученых званий должны обусловить большую степень объективности при определении соответствия соискателей ученому званию профессора и повысить общий уровень их научной и педагогической подготовки. Предлагаемые нововведения должны стать базисом для последующего системного преобразования института ученых званий, предполагающего их встраивание в алгоритм карьерного роста и создание стимулов для достижения работником высоких научных и педагогических показателей.

В.И. Лисеенко

*и.о. заместителя начальника – заместителя главного
государственного инспектора госавтотодорнадзора
Северо-Уральского межрегионального управления
государственного автотодорожного надзора Федеральной службы
по надзору в сфере транспорта
e-mail: viktorlis75@mail.ru*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО АВТОДОРОЖНОГО НАДЗОРА ПО НЕДОПУЩЕНИЮ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ НА ТРАНСПОРТЕ: ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

V.I. Liseenko

*Acting Deputy Chief-Deputy chief state inspector of gosavtodor nadzor
of the North Ural interregional Department of state road supervision
of the Federal service for supervision of transport*

ACTIVITIES OF STATE ROAD SUPERVISION BODIES TO PREVENT THE SPREAD OF CORONAVIRUS INFECTION IN TRANSPORT: WAYS TO IMPROVE

Аннотация. *В статье автор рассматривает полномочия органов государственного автотодорожного надзора при осуществлении рейдовых проверок по соблюдению санитарных норм на автомобильном транспорте. В рамках взаимодействия Госавтотодорнадзора и Роспотребнадзора по вопросам профилактики и недопущению распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) на транспорте предлагается разработать методику, которая будет полезна сотрудникам Госавтотодорнадзора в сборе, вычленении и фиксации нужной информации о фактах нарушений санитарных норм для последующей ее передачи в органы Роспотребнадзора и пресечения правонарушений.*

Ключевые слова: *полномочия, Госавтотодорнадзор, Ространснадзор, государственный контроль, надзор, проверка, COVID-19, коронавирусная инфекция.*

Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19) заметно сказалась на функционировании всех видов транспорта. Руководство страны в условиях сегодняшней эпидемиологической си-

туации делает все необходимое для предотвращения распространения инфекции, в том числе и на транспорте, защиты здоровья работников транспортной отрасли и пассажиров. В данной работе задействованы контролирующие органы нашей страны, в частности Роспотребнадзор, Госавтодорнадзор как структурное подразделение Ространснадзора, ГУОБДД МВД России и др. Для смягчения последствий от пандемии в сегменте транспортного комплекса снижена административная нагрузка: решено на год приостановить оснащение транспортных средств ряда категорий глобальной навигационной спутниковой системой (ГЛОНАСС). До 1 июля 2021 года предлагается перенести срок обязательного оснащения транспортных средств используемых при перевозке пассажиров в городах контрольными устройствами, предназначенными для регистрации скорости, режима труда, отдыха водителей и членов экипажа (тахограф) и т.д. Кроме того, всевозможные продления разрешительных документов переведены в дистанционный автоматический режим, до минимума сокращено число проверок организаций транспортного комплекса¹. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 г. № 438 установлен запрет на проведение плановых проверок в 2020 году рядом надзорных органов, в том числе и органам государственного автодорожного надзора.

Тем не менее, рейдовые проверки, в том числе и межведомственные в отношении субъектов транспортного комплекса, осуществляющих пассажирские и грузовые автоперевозки разрешены в полном объеме. Более того, Ространснадзор и Роспотребнадзор заключили соглашение об информационном взаимодействии ведомств по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия при пассажирских перевозках в период пандемии коронавируса. Соглашение предполагает оперативный двусторонний обмен информацией о результатах проведенных контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов транспортного комплекса. Ространснадзор готов предоставлять информацию о результатах рейдовых проверок перевозчиков и других субъектов транспортной инфраструктуры. Объединение усилий обоих ведомств позволит создать более эффективную систему контроля обеспечения безопасности перевозочно-

¹ В условиях пандемии / Официальный сайт газеты «Транспорт России» URL: <https://transportrussia.ru/item/5566-v-usloviyakh-pandemii.html> (дата обращения: 31.10.2020).

го процесса в сложившихся условиях¹. Например, в Москве стали проводить массовые совместные рейды по проверке готовности водителей к борьбе с коронавирусом. Начали с таксистов: их проверяют сотрудники Роспотребнадзора – останавливать автомобили помогают Московская административная дорожная инспекция (МАДИ) и ГИБДД². Сотрудники Министерства промышленности и транспорта Республики Северная Осетия-Алания вместе с Роспотребнадзором, Ространснадзором и Госавтоинспекцией продолжают проводить совместные рейды. Проверяют, как соблюдают санитарные меры в общественном транспорте. Учитывают наличие средств индивидуальной защиты у водителей. Все пассажиры в салоне должны находиться в медицинских масках, иметь при себе антисептики. Такие рейды ответственные органы проводят ежедневно. По выявленным нарушениям, составляют протоколы и принимают административные санкции³. В основном вышеуказанные проверки направлены на профилактику, выражающуюся в контроле наличия и использования средств индивидуальной защиты (антисептиков) на транспорте, а также информационно-разъяснительная работа, проводимая сотрудниками Роспотребнадзора и Ространснадзора. Подразделения ГИБДД УМВД России и МАДИ, как правило, выполняют обеспечивающие функции по остановке ТС так как, например, сотрудники Госавтонадзора не имеют полномочий останавливать транспортные средства на дорогах общего пользования, а только лишь на стационарных постах весогабаритного (транспортного) контроля. Достижению целей разъяснительной работы также способствует не только распространение информации об опасности COVID-19, о необходимости ношения масок и соблюдения, санитарных мер, но и оценка реакции общественности, как на поданную информацию, так и на действия должностных лиц автотранспортных предприятий

¹ Ространснадзор и Роспотребнадзор будут взаимодействовать в интересах обеспечения безопасности на транспорте в условиях распространения коронавируса / Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере транспорта URL: <https://rostransnazor.gov.ru/Press-sluzhba/novosti-i-soby-tiya/document/63409> (дата обращения: 09.11.2020).

² ГИБДД начала рейды из-за COVID-19. Требуют маски и антисептики / Официальный сайт АО «РОСБИЗНЕСКОНСАЛТИНГ» URL: // <https://www.autonews.ru/news/5f9c138f9a794786046198c0> (дата обращения: 31.10.2020).

³ Сотрудники ГИБДД, Роспотребнадзора и Ространснадзора продолжают рейды по общественному транспорту. URL: // <https://iryston.tv/ru/sotrudniki-gibdd-rosпотреbnadzora-i-rostransnazdora-prodolzhayut-rejdy-po-obshhestvennomu-transportu/> (дата обращения: 31.10.2020).

или сотрудников контрольно-надзорных органов. Тем более что масочный режим люди воспринимают по-разному: кто-то боится, кому-то все равно. А это зачастую проявляется в негативной реакции, а то и явной агрессии со стороны пассажиров, что провоцирует должностных лиц к применению мер административного воздействия как со стороны органов Роспотребнадзора за нарушения санитарных норм, так и сотрудников полиции (ГИБДД) для пресечения хулиганских действий на этой почве. За примерами далеко ходить не нужно. 18 октября 2020 года, на станции «Беговая» в Санкт-Петербурге произошел инцидент: молодой человек вошел в метро без маски. На просьбу надеть ее он отреагировал резко. В итоге сотрудники метро вызвали полицию. «Поступило сообщение от работника метрополитена о том, что один из пассажиров грубо нарушает правила и провоцирует конфликт, – сообщил начальник управления информации и общественных связей ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу Вячеслав Степченко. – На законные требования полицейских он не реагировал». По словам Степченко, молодого человека доставили в отделение, составили административный протокол за мелкое хулиганство и отпустили. Однако история вызвала широкий общественный резонанс, и мнения относительно правомерности действий стражей порядка разделились. Тем временем официальный сайт подземки недвусмысленно оповещает: без средств индивидуальной защиты (СИЗ) «пассажир к перевозке не допускается». Только, как объясняют в пресс-службе петербургского метрополитена, сотрудники подземки налагать штраф на пассажиров не имеют права. Маску просто рекомендуют надеть. Если человек игнорирует просьбу, просят покинуть станцию. Проявляет агрессию? Обращаются в полицию¹. Как мы видим, чем дольше мы живем в условиях пандемии, тем более реальные черты обретает административная ответственность за нарушение гражданами и должностными лицами санитарно-эпидемиологических правил, в том числе режима карантина. В этой связи полномочия и совместная деятельность заинтересованных министерств и ведомств должна быть максимально согласованы. К тому же, с апреля 2020 года появились новые виды ответственности, которые могут привести к потере денег и свободы из-за COVID-19. Новые нарушения и штрафы изложены в статьях 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ.

¹ См.: «Масочная агрессия». Почему россияне отказываются носить маски и перчатки, URL: https://spb.aif.ru/society/bezmasochnaya_agressiya_pochemu_rossiyane_otkazyvayutsya_nosit_maski_i_perchatki (дата обращения: 03.11.2020).

Кроме административной применяется и уголовная ответственность, предусматривающая наказание по статье 236 «Нарушение санитарно-эпидемиологических правил» УК РФ. Тем самым органы Роспотребнадзора в дополнение к мерам профилактики имеют широкие полномочия по привлечению нарушителей к административной ответственности в части нарушения санитарных мер в период распространения COVID-19.

Разбирая роль Госавтодорнадзора при проведении проверок санитарных норм на транспорте, возникает ряд спорных моментов в части реализации своих полномочий сотрудниками данного ведомства. В частности, осуществляя рейдовые проверки на линии, сотрудники Госавтодорнадзора, по сути, не имеют правовых оснований для проведения проверок соблюдения санитарных норм на автомобильном транспорте, так как это не предусмотрено соответствующими ведомственными нормативно-правовыми документами. Санитарные нормы не являются предметом проверки Госавтодорнадзора, а государственные транспортные инспектора не наделены полномочиями привлечения субъектов транспортного комплекса к ответственности по статьям КоАП РФ, предусматривающих нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, нарушения действующих санитарных норм и т.д. В этой связи работа сотрудников Госавтодорнадзора в значительной степени ориентирована на профилактику. Тем не менее, в мае 2020 года в дополнение к ранее указанному взаимодействию Министерством транспорта РФ были утверждены и согласованы с Роспотребнадзором методические рекомендации по недопущению распространения коронавирусной инфекции на транспорте. В этой связи также предусмотрен оперативный двусторонний обмен информацией между данными контрольно-надзорными органами о результатах проведенных проверочных мероприятий в отношении субъектов транспортного комплекса и предоставление Ространснадзором информации о результатах рейдовых проверок перевозчиков и других субъектов транспортной инфраструктуры в Роспотребнадзор. Считаем, что с целью повышения эффективности работы государственных транспортных инспекторов Госавтодорнадзора при проведении ими рейдовых проверок необходима разработка, максимальная формализация и закрепление на законодательном уровне методики (инструкции), которая поможет им в сборе, вычленении и фиксации нужной информации о фактах нарушения санитарных норм

для последующей ее передачи коллегам из Роспотребнадзора. Это позволит практически использовать направленный Госавтодорнадзором материал в целях пресечения административных правонарушений и наказание нарушителей санитарных норм.

С.А. Малахов

*адъюнкт 1 года обучения кафедры административного права
Московского университета МВД им. В.Я. Кикотя
e-mail: sergej.malaxoff@yandex.ru*

КРИТЕРИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

S.A. Malahow

*Adjunct first-year of studies Kikot Moscow University of the Ministry
of the Interior of Russia*

CRITERIA FOR ADMINISTRATIVE LIABILITY LEGAL ENTITY

Аннотация. *В статье рассматриваются актуальные вопросы административной ответственности юридических лиц. Обосновано отсутствие возможности устранения административной ответственности юридических лиц и необходимость теоретической разработки критериев определения степени их вины.*

Ключевые слова: *административная ответственность, юридическое лицо, законодательство об административных правонарушениях, вина, объективное вменение, критерии, степень вины.*

Исходя из содержания норм законодательства об административных правонарушениях административная ответственность характеризуется следующими признаками: – закреплена в положениях действующего законодательства и реализуется в строго установленной процессуальной форме; – механизм ее реализации основывается на применении мер государственного принуждения; – конечным итогом административной ответственности являются неблагоприятные последствия для правонарушителя; – осуществляется специально уполномоченными органами, в соответствии с законом.

Одним из субъектов административной ответственности по действующему законодательству об административных правонарушениях являются юридические лица.

Институт административной ответственности юридических лиц не является уникальным для современной России, он обусловлен своим историческим развитием. Так, до середины XX века в СССР юридические лица подвергались административным взысканиям в виде штрафов, конфискации имущества, однако наи-

более в то время была распространена гражданско-правовая ответственность, а также наказания должностных лиц. Практика назначения наказаний в СССР показывала, что из субъектов административной ответственности самым защищенным была организация, а самым уязвимым гражданин¹.

В 1961 году административная ответственность юридических лиц была отменена, вновь положения о возможности привлечения юридических лиц к административной ответственности появились лишь в 1991 году². Подобные законодательные изменения обуславливалось сменой экономической системы, в конце XX века (в годы Перестройки) государство всячески поддерживало развитие предприятий, появление в государстве частной собственности детерминировало развитие всех уровней бизнеса и как следствие развитие правового регулирования этой сферы.

После 1991 года в Кодексе об административных правонарушениях административная ответственность юридических лиц все еще отсутствовала и появилась только в 2001 году с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На сегодняшний день многими учеными-административистами признается негативная тенденция динамичного роста количества составов административных правонарушений, особенно с юридическими лицами как субъектами административной ответственности. Объемными являются штрафы (которые способны разорить предприятие), предусмотренные за совершение данных административных правонарушений юридическими лицами.

Россинский Б.В. отмечает, что институт административной ответственности юридических лиц не только имеет ярко выраженный фискальный характер, но и является инструментом государственного регулирования деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, так как в большинстве случаев к административной ответственности юридические лица привлекаются при проведении контрольно-надзорных мероприятий³.

¹ См.: *Кирилин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М., Норма. 2012. С. 236.

² См.: Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

³ См.: *Россинский Б.В.* Почему в Российской Федерации утвердился институт административной ответственности юридических лиц и пришло ли время его ликвидировать? // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 9.

Административная ответственность юридических лиц имеет и еще один существенный недостаток – это данная законодателем формулировка такого субъективного признака административного правонарушения как вина юридического лица.

Действующей редакцией Кодекса об административных правонарушениях предусмотрено: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению»¹.

Такое закрепление вины прямо устанавливает объективное вменение в отношении одного из субъектов административной ответственности, что искажает общепринятое понимание вины как юридической категории (психического отношения к содеянному и последствиям). Законодатель различает вину юридического и физического лица, хотя и не отменяет между ними наличие определенных связей. Так как совершенное административное правонарушение юридическим лицом в конечном итоге имеет в себе элемент вины физического лица (лиц), которые действовали от имени юридического лица.

Конституционный суд Российской Федерации отмечает, что «виновность юридического лица в любом случае будет являться следствием виновности его должностного лица (лиц), что не освобождает их от юридической ответственности и от административной ответственности само юридическое лицо»².

Получается, что если должностное лицо по каким-либо своим личным мотивам захочет нанести вред своему работодателю (юридическому лицу), то сделать это не составит большого труда, так как достаточно будет просто совершить административное правонарушение ответственность за которое будет нести хозяйствующий субъект. Конечно-же при рассмотрении дела об адми-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 16.10.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.151 и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях... // Российская газета. 2020. 27 апреля.

нистративном правонарушении будут исследованы все обстоятельства дела, чтобы вынести справедливое решение и привлечь к ответственности виновных, однако вероятность привлечение юридического лица за невиновное деяние высока.

Отказ от законодательного закрепления административной ответственности юридических лиц в условиях современного развития рыночных отношений является крайне радикальной мерой, так как:

- административная ответственность хозяйствующих субъектов является необходимым инструментом контрольно-надзорной деятельности;
- не сформировано достаточное теоретическое обоснование (концепция) необходимости ликвидации и замены административной ответственности юридических лиц;
- штрафные санкции в отношении юридических лиц пополняют государственный бюджет;
- согласно разъяснениям Конституционного суда Российской Федерации, законодатель при установлении административной ответственности юридических лиц исходит необходимости и пропорциональности ограничений прав и свобод, продиктованных Конституционными нормами.

Видится, что в условиях невозможность ликвидации административной ответственности юридических лиц необходимо разработать и теоретически обосновать критерии определения и оценки степени вины юридических лиц. В качестве подобных критериев виновности юридического лица в совершении административного правонарушения могут выступать:

1) полнота и своевременность выполнения обязательных предписаний юридическим лицом. Имеется ввиду насколько юридическое лицо следовало установленным правилам и в какой степени отклонилось от их соблюдения, а также был ли нарушен срок исполнения требований, если да, то мог ли он привести к наступлению негативных последствий;

2) какова кратность неисполнения обязательных требований и степень тяжести негативных последствий неисполнения обязательных требований;

3) степень виновности должностных лиц, являющихся руководителями юридического лица. Могли ли повлиять руководители (должностные лица) своими управленческими решениями на предотвращение совершения административного правонарушений.

В.Ю. Мандрыкина

*аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: Vika199309@mail.ru*

К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

V.Y. Mandrykina

*Postgraduate student of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy*

TO THE QUESTION OF THE HISTORY OF DEVELOPMENT OF THE LEGAL BASIS OF ACTIVITY OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Аннотация. *Рассмотрение исторических аспектов создания социально ориентированных некоммерческих организаций необходимо для изучения современного состояния правового регулирования их деятельности. В статье аргументирована авторская позиция относительно этапов развития законодательства о данных организациях.*

Ключевые слова: *правовые основы регламентации, развитие законодательства, социально ориентированные некоммерческие организации.*

Для изучения современного состояния правового регулирования статуса социально ориентированных некоммерческих организаций необходимо обратиться к историческим его аспектам.

Существуют различные мнения ученых относительно этапов развития законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций. Однако попыток выделить этапы становления законодательства о социально ориентированных некоммерческих организациях ранее не предпринималось.

Так Соболева Ю.В. выделяет четыре этапа развития законодательства о некоммерческих организациях в России: «1-й этап: до-революционный период – до 1917 г.; 2-й этап: советский период – 1917 г. – 1990 г.; 3-й этап: переходный период – с 1990 г. – 1995 г.;

4-й этап: современный период – с 1995 г. и по настоящее время»¹. Грищенко Ю.И., рассматривая законодательство о некоммерческих организациях, выделяет 9 этапов: «1-й этап древние века – до XVI в., 2-й этап XVI в., 3-й – период царствования императрицы Екатерины II (1762–1796 г.), 4-й этап приходится на середину XVIII в. – 1861 г., 5-й этап – становление некоммерческих организаций (1861–1917 г.), 6-й этап – период застоя в развитии некоммерческих организаций в России (1917–1980 г.), 7-й этап – возрождение третьего сектора (1980–1995 г.), 8-й этап формирование российской системы законодательства о некоммерческих организациях (1995 г. – начало 2000 г.), 9-й этап – 2002 г. – до настоящего времени»².

Характеризуя историю формирования законодательства о социально ориентированных некоммерческих организациях, представляется целесообразным выделить три этапа его развития.

Первый этап характеризуется появлением нормативной базы о деятельности некоммерческих организаций и зарождением регулирования социально ориентированных организаций.

Так, в 1551 г. в Постановлении Стоглавого собора было сказано о необходимости попечительства бедных на средства населения³. Император Петр I, согласно Именного Указа от 12 декабря 1721 г., требовал вычитать из жалования людей всех чинов, кроме солдат, «с рубля по копейке на содержание госпиталей»⁴. Таким образом, Петр I регламентировал отдельные вопросы благотворительной деятельности. Данный указ можно считать первым правовым актом, регламентирующим деятельность социально ориентированных организаций.

В 1765 г. в Уставе Вольного экономического общества императрицей Екатериной II упорядочиваются отношения между государством и общественностью, устанавливается режим создания обществ. Недоверчивое отношение правительства к частной инициативе в условиях самодержавного режима отражалось в дей-

¹ *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 60.

² *Грищенко Ю.И.* Этапы становления некоммерческих организаций в России // Некоммерческие организации в России. 2012. № 5. С. 41–46.

³ См.: Стоглав 1551 г. // Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 253–379.

⁴ Полное собрание законов. Т. VI. № 3867. С. 466. URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php (дата обращения: 26.10.2020).

ствовавшем в отношении общественных организаций законодательстве. Единого нормативного акта не существовало, данные вопросы регулировались разными частями Свода законов.

В соответствии с Циркуляром Министерства внутренних дел 1905 г. при нем образовывались присутствия по делам об обществах, контролировавшие их деятельность¹.

Второй этап формирования нормативной базы функционирования социально ориентированных некоммерческих организациях – период с 1917 г. по 1990 г. Он характеризуется застоем развития политических и религиозных организаций, и периодом развития научных, культурных, медицинских обществ. Например, появляются: Всесоюзное общество культурной связи с заграницей, Советская ассоциация политических наук, Советская социологическая ассоциация и другие.

Конституция РСФСР 1918 г. провозгласила обязанность оказывать «рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения в организации»². К началу 1918 г. создан Наркомат социального обеспечения, декретами которого были ликвидированы почти все крупные дореволюционные благотворительные организации. Порядок создания и функционирования некоммерческих организаций определил ряд послереволюционных декретов ВЦИК и СНК РСФСР, а именно постановлений и инструкций о порядке регистрации обществ и объединений и инструкций о выдаче разрешений на созыв съездов и собраний различных организаций, союзов и объединений.

Несомненно, на данном этапе социально ориентированные некоммерческие организации уже действовали, что регулировалось Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, и порядке надзора за ними»³. Однако, их деятельность еще сложно разграничить с деятельностью других некоммерческих организаций.

Третий этап развития законодательства о социально ориентированных некоммерческих организациях охватывает период с 1990 г. по настоящее время. После распада Советского Союза

¹ См.: Карлина Т.Д. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 11.

² Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.). URL.: <http://base.garant.ru/185478> (дата обращения: 26.10.2020).

³ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 49. Ст. 622.

принимаются законодательные акты, регламентирующие деятельность и определяющие правовой статус некоммерческих объединений: Закон СССР от 10 декабря 1990 г. № 1818-1 «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности»¹, Закон РСФСР от 25 октября 1990 г. № 267-1 «О свободе вероисповеданий»², Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях»³.

Как справедливо считает И.Ю. Грищенко, «первые шаги в области институционализации организаций некоммерческого сектора в России относятся к октябрю 1990 г., когда был принят закон СССР «Об общественных объединениях»⁴. Он заменил разрешительный порядок формирования общественных организаций на регистрационный, чем предоставил широкие возможности для появления и развития некоммерческих организаций.

Статья 30 Конституции РФ 1993 г. гарантирует право каждого на объединение, включая право создания профессиональных союзов для защиты своих интересов, а также свободу деятельности общественных объединений. Это заложило основу для формирования современного законодательства о некоммерческих организациях, в том числе социально ориентированных.

Демократизация общественной жизни выявила потребность обновления Закона СССР «Об общественных объединениях». На его смену пришел одноименный Федеральный закон 1995 г.⁵, распространивший свое действие на все общественные объединения, в том числе и политические партии.

В 2010 г. законодательно закрепляется новая разновидность некоммерческих организаций – социально ориентированные некоммерческие организации. Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» вносят

¹ См.: Закон СССР от 10.12.1990 № 1818-1 «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях их деятельности» // Ведомости ВС СССР. 1990. № 51. Ст. 1107.

² См.: Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 «О свободе вероисповеданий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240.

³ См.: Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

⁴ См.: Грищенко Ю.И. Этапы становления некоммерческих организаций в России // Некоммерческие организации в России. 2012. № 5. С. 45.

⁵ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 02.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2019. № 49, ч. 5, ст. 6966.

ся изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Перечисленные законы сформировали основную правовую базу для создания и деятельности в России организаций «третьего сектора» – некоммерческих организаций. Данный этап характеризуется принятием комплекса законодательства, регламентирующего деятельность некоммерческих организаций в целом, и социально ориентированных некоммерческих организаций в частности. Таким образом, предлагается выделить следующие этапы развития правовых основ деятельности данной группы организаций:

1. Первый этап, охватывающий период с 1551 г. до 1917 г., характеризуется зарождением нормативного регулирования деятельности некоммерческих организаций, в том числе социально ориентированных.

2. Второй этап – с 1917 по 1990 г., связан с изданием постановлений и инструкций о порядке регистрации обществ и объединений, что положило начало для разработки законопроекта об общественных объединениях и в дальнейшего законодательства о социально ориентированных некоммерческих организациях.

3. Третий этап – с 1990 г. по настоящее время – период принятия комплекса законов, регламентирующих деятельность и определяющих правовой статус некоммерческих организаций, выделения их подвида – социально ориентированных некоммерческих организаций.

Т.С. Мангушева

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат социологических наук
e-mail: tamaras-m@mail.ru*

РАСШИРЕНИЕ ГОРОДСКИХ ЗЕМЕЛЬ: ПРОБЛЕМАТИКА И ПУТИ РЕШЕНИЯ

T.S. Mangusheva

*associate Professor of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy», Candidate of social Sciences*

EXPANSION OF URBAN LANDS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Аннотация. В статье затрагиваются актуальные проблемы, связанные с расширением городских земель. В период неизбежных экономических спадов финансирование и поддержка снижаются, что ведет к деградации территорий. Рассматриваются во взаимосвязи такие понятия как: «населенный пункт» и «сельское поселение», а также проблемы, связанные с деятельностью выборных органов местного самоуправления и их дальнейшей деятельностью.

Ключевые слова: городские земли, населенный пункт, сельское поселение, депутатские полномочия.

В течение последних пяти лет наблюдается тенденция укрупнения российских городов. Данные Росреестра свидетельствуют, что городскими территориями поглощены около 350 тыс. га соседних территорий, являющихся соседствующими. По мнению специалистов Минэкономразвития, одной из причин такого положения спровоцирован непрекращающимся оттоком людей, проживающих ранее в населенных пунктах с небольшой численностью населения. Городскими властями осуществляется присоединение территории главным образом для реализации и расширения застройки и создания сопровождающей эту застройку соответствующей инфраструктуры. По мнению экспертов, увеличением площадей, власти города рассчитывают на получение дополнительного финансирования из федерального центра. Власти озабочены также местными проблемами, в частности вопросами реализации программ помощи многодетным семьям. Напомним, что таким семьям положен

участок земли, желательно, что бы земля была расположена в том районе, где есть соответствующие условия для создания комфортных условий жизни семье. Таким образом, выполняя взятые на себя обязательства в этих вопросах, за счет новых земель.

Исходя из данных Росстата самое большое увеличение произошло на территориях, приближенных к Москве. В прошлом году территория Москвы увеличилась на 18 тыс. га за счет территорий Подмосковья и целого ряда городов и поселков. По подсчетам специалистов Росреестра с 2016 по 2018 год произошло увеличение общей площади городов почти на 4 %: с 8,04 до 8,38 млн га¹. Проведенный анализ показал, что выделяемая территория, как правило, более чем на треть занята застройкой новыми городскими владениями по всей России, в основном жилого и общественно-делового назначения, которое в настоящее время занимает более 79 тыс. га. Так, прирост больше всех иных регионов такими территориями можно видеть:

- в городах Приморского края (на 8,9 тыс. га);
- в Подмосковье (на 5,6 тыс. га);
- в территориях Иркутской области (на 3,6 тыс. га);
- в городах близких к Свердловской области (на 3 тыс. га);
- в Чеченской Республики (на 3,1 тыс. га).

Земли, используемые для общественно-деловой застройки, увеличились за последние годы на 8 % (36 тыс. га), в их числе Москва (на 5,3 тыс. га) и Санкт-Петербург (на 3,3 тыс. га).

Укрупнение городов происходит как из-за увеличения роста численности их населения, так и по причине оттока из малых населенных пунктов населения. Другой причиной можно рассматривать решения, принимаемые властями субъектов, изменяющие административно-территориальное деление, а также по вопросам присоединения к городам соседних населенных пунктов. Имеется и еще один способ расширения, применение которого позволяет включать в городские границы земельные участки сельскохозяйственного назначения, лесного фонда или иные категории, которые возможно использовать под строительство жилья, промышленных территорий, в том числе для создания рекреационных зон, что позволит городам иметь перспективу для долгосрочного развития. По данным Росреестра, за пять лет площади промышленных земель и территорий под военными объектами практически

¹ URL: <https://rosreestr.base-n.ru/> (дата обращения: 02.10.2020)

не изменились. Однако города на 7 % приросли сельхозземлями – в их границы вошло 127,9 тыс. га полей. Здесь особенно выделяется Москва – к столице добавилось 77,5 тыс. га земель сельскохозяйственного использования.

Директор Центра градостроительных компетенций Института общественных наук РАНХиГС Ирина Ирбитская пояснила, что у властей городов постоянно возникает желание расширить границы и включить в них окрестные поселки и деревни.

– Крупные стремятся стать миллионниками, средние – укрупниться. В последние годы процесс идет в основном за счет второй категории, – отметила эксперт. – Мотивации две: попасть в федеральные программы финансирования и пополнить свои бюджеты за счет вовлечения новых земель в хозяйственный оборот или их перепродажи. Последняя касается только тех городов, где сохранилась активность населения в сфере недвижимости. Российские эксперты в области градостроительства, социологии и экономики разработали по заказу федерального правительства стратегию «Типоукладный подход к пространственной трансформации российских городов», которая является частью общей стратегии развития России до 2035 года¹.

Инициирование изменения муниципальных границ, как правило, исходит от местной власти, которые испытывают недостаток свободных земельных ресурсов, которые необходимы для исполнения обязательств (например, обеспечение многодетных семей жильем и т.п.), а также служат развитию города, где необходимо строительство современных рекреационных и транспортных объектов.

Выше, мы говорили, что одними из видов обязательств является наряду с предоставлением земельных участков многодетным семьям, строительство рекреационных объектов. Так, в городском округе Саратов отсутствовали свободные участки в границах городской черты, поэтому в последнее время руководство города приложило много усилий для расширения границ города. Аналогичные действия были предприняты и в других населенных пунктах. Так для развития города были проведены работы по расширению города Геленджик, в котором отсутствовали свободные участки, которые возможно использовать для строительства рекреационных и других объектов. Поэтому свой земельный банк

¹ URL. <https://www.mid-gard.ru/irina-irbitskaya-idealnyi-gorod-eto-gorod-v-kotorom-chelovek.html> (дата обращения: 02.10.2020).

город пополнил за счет лесного фонда и сельскохозяйственных земель, учитывая местоположение данного города и его основное назначение – курорт.

По мнению, специалистов в сфере градостроительства, присоединение новых территорий не всегда является толчком для их бурного развития. Чаще всего на выделенных землях создается благополучный и современный анклав. Следует отметить, что в большинстве российских городов имеются относительно большое число территорий, которые слабо используются, к которым можно отнести, например, бывшие промзоны, которые зачастую находятся в центральных или близких к центру районах. Одой из задач, необходимых для решения – это способствование развитию этих территорий как зон смешанного использования.

По мнению части исследователей, для жителей присоединяемых территорий присоединение, которое связано с изменением статуса населенного пункта, может иметь как положительный, так и отрицательный эффект.

Активная часть населения, привыкшая принимать самостоятельно решения по возникающим вопросам, тесно общаясь с местными властями, безусловно потеряют выстроенные за длительный период связи, что повлечет за собой выстраивание новых алгоритмов общения. В то же время следует отметить, что достаточно большая часть жителей могут получить дополнительные новые возможности (различные социальные дотации, гарантии и т.п.), потому что их размер, как правило, в крупных муниципальных образованиях более весом,

По данным исследователей этого вопроса, в РФ сейчас 1563 городских поселения и 587 городских округов¹.

Согласно законодательству возможность таких изменений границ муниципального образования, безусловно, используется и такая практика может быть продолжена. Это происходит как по инициативе органов местного самоуправления, государственной власти региона или федеральных органов власти, так же по желанию местного населения. Но несмотря на идущие процессы, как правило именно региональное законодательство требует внесения плановых поправок, где, например, будет сказано, что в состав муниципального образования городской округ Саратов будет входить город Саратов и сельские населенные пункты. Хотя до сего вре-

¹ См.: Нодельман В. Города расширили границы. URL: <https://news.ners.ru/goroda-rasshirili-granicy.html> (дата обращения: 01.11. 2020).

мени ответа на вопрос, что подразумевается под «сельскими населенными пунктами» нет. Юристы-исследователи признают, что между понятиями «населенный пункт» и «сельское поселение» в настоящее время имеются определенные разночтения. Большинство населения считает, что необходимые поправки должны быть внесены в Устав города Саратова, но не после свершившегося присоединения, а до того. Есть проблема и с депутатским корпусом. На сегодня та часть депутатов, в случае волонтаристского присоединения, сложат свои полномочия, а поэтому интересы той части населения, которые выбирали этих депутатов, отстаивать будет некому, так как все решения будут приниматься без учета их мнений. Возможно выйдут на поверхность и иные проблемы.

Таким образом присоединение территорий должно сопровождаться хорошо разработанной нормативной базой, должны быть учтены интересы всех жителей присоединяемых территорий, устранены возможные нестыковки и разночтения в законодательной базе, этот вопрос требует тщательной проработки.

Ю.Н. Мильшин

*профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: milshin_yri@mail.ru*

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Yu.N. Milshin

*Professor of the Department of administrative and municipal law
Saratov state law Academy»*

ON THE ISSUE OF IMPLEMENTATION BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF CERTAIN STATE POWERS

Аннотация. *В данной статье исследуются вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Проанализировано законодательство субъектов Российской Федерации о наделии органов местного самоуправления государственными полномочиями. Обоснована необходимость изменения законодательства на федеральном уровне по совершенствованию механизма реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.*

Ключевые слова: *государственные полномочия, органы местного самоуправления, реализация, методика.*

Европейская хартия местного самоуправления возложила на Российскую Федерацию серьезные обязательства в части наделения органов местного самоуправления полномочиями, дающими возможность эффективно осуществлять управление на территории муниципальных образований.

Причем, у муниципальных образований согласно вышеуказанного акта должна быть реальная возможность осуществлять значительную часть публичных дел. Реализация полномочий органов местного самоуправления зависит от наличия на соответствующей территории конкурентно способных предприятий, а также от демографических и социальных условий.

При закреплении полномочий органов местного самоуправления следует учитывать географические, политические, культур-

ные особенности жителей муниципальных образований, которые оказывают серьезное влияние на организацию местного самоуправления¹.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Часть 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет положение о том, что финансирование государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется за счет субвенций, переданных из федерального или регионального бюджета. При этом допускается для реализации вышеуказанных полномочий использовать собственные финансовые средства, если это будет закреплено в уставе муниципального образования.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации приняты законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями². Анализ законодательства субъектов показывает, что в основном передаются следующие полномочия: по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан; по формированию и организации

¹ См. *Широковских В.И.* Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: автореф. канд. юрид. наук. М. 2008. С. 3.

² См.: Закон Московской области от 24 июля 2014 года № 107/2014-03 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Самарской области от 6 апреля 2010 года № 36-ГД «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Смоленской области от 30 апреля 2020 года № 34 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Смоленской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Саратовской области от 28 октября 2015 года № 144-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Саратовской области по организации и проведению на территории области мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Тверской области от 3 февраля 2010 года № 12-30 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области отдельными государственными полномочиями Тверской области в сфере осуществления дорожной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Тюменской области от 8 декабря 2015 года № 1350 (в ред. от 02.10.2020) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Тверской области в сфере осуществления дорожной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности административных комиссий; по государственному управлению охраной труда; по лицензированию образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений; по порядку пользования отдельными природными ресурсами.

Органы местного самоуправления могут отказаться от реализации отдельных государственных полномочий только после признания в судебном порядке несоответствия закона субъекта Российской Федерации предусматривающего наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями установленным требованиям.

На практике часто складывается ситуация, когда происходит недофинансирование отдельных государственных полномочий и в отрезок до вступления в силу соответствующего закона и решения суда о его неправомерности реализацией этих полномочий занимаются органы местного самоуправления за счет собственных средств. В результате такого положения не в полном объеме решаются вопросы местного значения.

В некоторых муниципальных образованиях соответствующими нормативно-правовыми актами образованы структурные подразделения местных администраций, наделенные полномочиями в сфере организации мероприятий в случае наступления чрезвычайной ситуации.

Например, в задачи правового управления г. Смоленска входит обеспечение реализации полномочий Администрации города Смоленска по вопросам взаимодействия с правоохранительными органами с целью усиления охраны общественного порядка на территории города Смоленска и предупреждения чрезвычайных ситуаций¹.

В законах субъектов Российской Федерации по наделению отдельных государственных полномочий методика расчета субвенций не учитывает потребности в помещениях, оргтехнике и трудовых затратах. Встречаются законы субъектов, где не предусмотрена методика расчета нормативов для определения общего объема субвенций, представляемых из областного бюджета². Сложившаяся практика наделения органов местного самоуправления десят-

¹ См.: Распоряжение Администрации г. Смоленска от 28 ноября 2012 г. № 1060-р/адм. (в ред. от 18.01.2016) «Об утверждении Положения о правовом управлении Администрации г. Смоленска» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Закон Саратовской области от 29 декабря 2004 г. № 133-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке населения» // СПС «КонсультантПлюс».

ками государственных полномочий без должного финансового обеспечения, надлежащего методического обеспечения, слабого кадрового потенциала создает сложности при реализации вопросов местного значения. В данной ситуации значительно возрастает нагрузка на муниципальных служащих, причем доплаты за реализацию государственных полномочий не предусмотрены.

В этой связи необходимо законодательно закрепить передачу отдельных государственных полномочий при условии согласования с органами местного самоуправления и учета реальных возможностей муниципальных образований (кадровых, информационных, организационных).

Переданные органам местного самоуправления государственные полномочия не всегда отвечают правовой природе местного самоуправления и носят чисто государственный характер. Например, осуществление профилактики терроризма и экстремизма, проведение мобилизационной подготовки.

В ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации закрепляются условия по оказанию услуг населению муниципальных образований без обеспечения их соответствующими гарантиями. Так, в Саратовской области действует закон от 30.05.2013 «О создании органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Саратовской области условий для оказания медицинской помощи населению», который закрепил следующие условия:

- установление (при наличии возможности) дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи медицинским и фармацевтическим работникам медицинских организаций, расположенных на территориях муниципальных образований области, в том числе в целях привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях, расположенных на территориях муниципальных образований области;
- установление (при наличии возможности) мер социальной поддержки гражданам, проживающим на территориях муниципальных образований области, в виде компенсации транспортных расходов, связанных с направлением на оказание медицинской помощи в медицинские организации, расположенные в других муниципальных образованиях области;
- предоставление в безвозмездное пользование медицинским организациям, расположенным на территориях муниципальных

образований области, имущества, находящегося в муниципальной собственности, в соответствии с законодательством¹.

Практика показывает, что большая часть муниципальных образований не в состоянии обеспечить данные условия ввиду отсутствия экономических, организационных, кадровых и информационных условий.

К сожалению, значительная часть законов субъектов Российской Федерации не закрепляет четкий механизм передачи отдельных государственных полномочий, а лишь дублирует общие принципы передачи данных полномочий. В этой связи необходимо более детально регламентировать порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на федеральном уровне.

Кроме того, было бы целесообразно законодательно закрепить возможность органов местного самоуправления требовать получения компенсации финансовых средств, которые были вложены на реализацию государственных полномочий.

¹ Закон Саратовской области от 30 мая 2013 г. № 98-ЗСО «О создании органа местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Саратовской области условий для оказания медицинской помощи населению» // СПС «КонсультантПлюс».

Г.Г. Михалева

*доцент кафедры административного и конституционного права
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет», кандидат юридических наук
e-mail: Galina_perm@mail.ru*

ВОПРОСЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

G. G. Mikhaleva

*Associate Professor of the Department of Administrative
and Constitutional Law FSBEI HE "Perm State National Research
University", PhD in Law*

QUESTIONS ON IMPROVING THE ACTIVITIES OF COMMISSIONS ON MINORS' AFFAIRS AND PROTECTING THEIR RIGHTS

Аннотация. *В статье рассмотрены вопросы организации профилактической работы Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Органом, стоящим на защите прав и законных интересов детей, является Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые осуществляют как общую, так и индивидуальную профилактику безнадзорности беспризорности правонарушений несовершеннолетних. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматриваются нами с точки зрения не только органа осуществляющего профилактическую деятельность, но и координатора всей системы профилактики.*

Ключевые слова: *несовершеннолетние, дети, профилактика, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные правонарушения.*

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются в первую очередь органом, который занимается профилактикой, предупреждением правонарушений среди несовершеннолетних, что позволяет рассматривать его как ключевое звено в механизме комплексной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Значение данных органов состоит в том, что, они обладают более широкими полномочиями, которые реализуют через следующие направления деятельности:

- обеспечение мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, совершению правонарушений и иных антиобщественных действий несовершеннолетними;

- подготовка совместно с субъектами профилактики необходимых материалов, направляемых в суд по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа;

- рассмотрение представлений образовательных организаций об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, и по другим вопросам их обучения;

- оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, а также содействие в определении форм устройства несовершеннолетних, которые нуждаются в помощи государства, кроме того, осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних;

- применение мер воздействия к несовершеннолетним и их родителям или иным законным представителям в случаях и в порядке, предусмотренном действующим законодательством;

- подготовка и направление в органы местного самоуправления отчетов о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего муниципального образования¹.

В настоящее время существует легальное определение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, адаптированное к современным условиям жизни.

Под комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав следует понимать постоянно действующий межведомственный коллективный орган, входящий в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних².

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, по сути, являются органом исполнительной власти, то есть управ-

¹ См.: *Беженцев А.А.* Система профилактики правонарушений несовершеннолетних: учеб. пособие. М., 2012. С. 89.

² См.: Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр.

ленческой структурой, обладающей государственно-властными полномочиями по реализации исполнительной власти в соответствии со своей компетенцией.

Так, именно на органы исполнительной власти ст. 114 Конституции РФ возложено осуществление мер по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности, общественного порядка и борьбе с преступностью.

В систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав входят:

- 1) межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ;
- 2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые органами исполнительной власти субъектов РФ;
- 3) комиссии по делам несовершеннолетних, образуемые органами местного самоуправления, районов, городов и приравненных к ним муниципальных образований.

Кроме этого, деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется на основании Конституции РФ, Кодекса об административных правонарушениях, а также Федеральным законом от 24.06.1998 года № 124 –ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹, Федеральным законом от 24.06.1999 года № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² и других федеральных законов; Постановления Правительства РФ от 06.11.2013 года № 995 «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»³.

На основании вышеизложенного можно согласиться с мнением В.А. Малышева о выделении следующего ряда функциональных комплексов и задач, решаемых комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав:

- охранительная, которая включает в себя задачи защиты и восстановления нарушенных прав несовершеннолетних;

законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 1377.

¹ См.: Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка» от 27 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

² Там же.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 06 ноября 2013 № 995 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 45, ст. 5829.

- социальная, связанная с противодействием ряду отрицательных социальных явлений, таких как беспризорность, безнадзорность, подростковая преступность и другие, а также с оказанием помощи в ресоциализации и социальной реабилитации несовершеннолетних;
- организационно-методическая, отражающая координационную роль комиссий по делам несовершеннолетних в системе субъектов профилактики;
- административно-юрисдикционная определяет применение комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, предусмотренных законодательством мер воздействия на несовершеннолетних и их родителей.

Однако, как показывает практика, не всегда комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав занимаются общей профилактической работой, направленной на координацию всех субъектов профилактики в целях предупреждения подростками правонарушений и преступлений. В основном они работают в области проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним, который уже совершил противоправное деяние.

С точки зрения координации деятельности субъектов профилактики, КДН и ЗП зачастую упускают проведение общих профилактических мероприятий, направленных на предотвращение совершения подростками преступлений и правонарушений. При этом приоритетным остается вопрос раннего выявления противоправных деяний, совершаемых подростками, работы с семьями несовершеннолетних.

Как справедливо отмечают М.А. Литовко, С.А. Литовко, «своевременная нейтрализация, последовательная профилактика семейного неблагополучия, так же, как и изъятие из-под его влияния, помещение их в нормальные условия воспитания, обеспечивает возможность правильного формирования личности, предупреждения преступлений и иных правонарушений в отношении несовершеннолетних»¹.

Однако КДН и ЗП в своей деятельности не должным образом проводят профилактические мероприятия, направленные на общую профилактическую работу с несовершеннолетними и их семьями, то есть при разработке планов взаимодействия субъектов профилактики упускается момент проведения мероприятий, на-

¹ См.: *Миронова Е.О.* Направления и формы профилактики детской беспризорности и безнадзорности // Педагогическое образование и наука. 2015. № 3. С. 44.

правленных на реализацию правового воспитания, как самих подростков, так и семей группы риска или семей СОП¹.

Это приводит к увеличению количества, совершаемых подростками противоправных деяний. В ходе проведенного анализа нормативного регулирования деятельности КДН и ЗП нами были выявлены ряд проблем.

Во-первых это отсутствие единого нормативно-правового акта, определяющего природу КДН и ЗП, во-вторых отсутствие четко нормативно-правового регулирования приводит к рассогласованности всей системы профилактики. В-третьих, существующее на сегодняшний день нормативно-правовое регулирование КДН и ЗП вызывает много вопросов со стороны ученых юристов и практиков, это связано с отсутствием единых подходов к закреплению структуры КДН и ЗП. Так, не прослеживается взаимосвязь КДН и ЗП при Правительстве РФ, КДН и ЗП созданных на уровне субъектов РФ и территориальных КДН и ЗП.

На наш взгляд все три уровня представляют собой систему КДН и ЗП, что необходимо, прежде всего, закрепить законодательно.

Таким образом, принятие Федерального закона «О Комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», поможет решить принципиальные вопросы, которые касаются структуры КДН и ЗП, е функционирования и кадрового обеспечения. Так, указанный нами выше закон, с содержательной точки зрения будет обеспечивать не только охрану, но и защиту прав несовершеннолетних и их законных представителей, определит полномочия КДН и ЗП по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики.

Исследование указанных проблем позволяет предложить некоторые варианты решения:

- во-первых, законодательное закрепление на федеральном уровне правового статуса КДН и ЗП как органа, обеспечивающего охрану и защиту прав несовершеннолетних в Российской Федерации; обозначение порядка создания комиссий на всех уровнях федерации; определение четкого перечня полномочий, характерных только для комиссий;

¹ См.: Занина Т.М. Административно-правовые аспекты ювенальной юстиции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. С. 201–206.

- во-вторых, необходимо четкое определение порядка взаимодействия КДН и ЗП с иными субъектами профилактики, для чего наиболее важно регламентировать систему аспектов такого взаимодействия (информационные, организационные, контрольно-надзорные) на федеральном и региональном уровнях.

В.А. Морозов

*адъюнкт кафедры административного права
факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
капитан полиции
e-mail: Morozov2112@mail.ru*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ УГРОЗЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

V.A. Morozov

*Graduate student of the department of administrative law
faculty of training of scientific-pedagogical and scientific personnel
Moscow university of the Ministry of internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya, police captain*

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS IN THE RUSSIAN FEDERATION UNDER THE THREAT OF SPREAD OF CORONAVIRUS INFECTION

Аннотация. *В настоящей статье рассмотрено влияние распространения коронавирусной инфекции на изменение административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, проанализированы государственные решения, изменяющие правовой статус мигрантов.*

Ключевые слова: *иностранец, лицо без гражданства, мигрант, правовое положение, статус, коронавирус, ограничения, выдворение.*

Обеспечение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства является приоритетной задачей каждого правового государства. Сегодня в большинстве стран мира, включая Российскую Федерацию, вопросам правового статуса данных лиц уделяется особое значение. Об этом свидетельствуют различные меры субъектов государственной власти, принимаемые в связи с необходимостью нормализации правоотношений, складывающихся

как внутри государства, так и за его пределами¹. Особенно ярко это проявляется в последнее время, во время вспышки и распространения нового вида вируса – коронавируса (COVID-19).

В связи с угрозой распространения вируса и тенденциями к введению административных ограничений, направленных на недопущение дальнейшего распространения, в России в 2019–2020 годах стало наблюдаться аномальное увеличение миграционной активности².

Для нормализации миграционной и демографической ситуаций в стране, а именно с целью не допустить более массового оттока иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 18 апреля 2020 года подписан Указ за № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»³ (Далее – Указ Президента № 274).

Иностранные граждане и лица без гражданства в связи с временным смягчением режима пребывания на территории государства, обусловленным риском распространения коронавируса приобрели некоторые права. Так, например, в период действия временных мер иностранным гражданам и лицам без гражданства не требуется продлевать сроки временного пребывания, сроки постановки на миграционный учет, сроки временного и постоянного проживания⁴. Мигранты приобрели право продлевать или переоформлять патент для осуществления трудовой деятельности вне зависимости от установленного срока подачи документов, обозначенной в миграционной карте цели визита, а также без обязатель-

¹ См.: Административное право: учебник для среднего профессионального образования / А.В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2020.

² См.: *Василенко Г.Н.* Задачи и функции органов исполнительной власти в сфере миграции // В сборнике: Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников. Сборник научных статей участников межведомственного круглого стола. М.: МосУ МВД РФ им. В.Я. Кикотя, 2019. С. 69–80.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 18.04.2020 г. № 274 (в редакции указов Президента Российской Федерации от 15.06.2020 № 392, от 23.09.2020 № 580). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45441> (дата обращения: 10.10.2020).

⁴ Продлено действие временных мер по нахождению иностранных граждан в России. URL: <https://www.mos.ru/news/item/78615073/> (дата обращения: 16.10.2020).

ного выезда из России¹. Кроме того, Президентом России принято решение не выдворять иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации².

По нашему мнению, подобные меры со стороны власти стратегически верные. Смягчение режима пребывания иностранцев на территории государства позволяет увеличить миграционную привлекательность России. Стоит отметить, что принятые меры могут сформировать у иностранцев ощущение вседозволенности. Особенно в этом может способствовать решение власти не привлекать мигрантов к административной ответственности в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

О масштабах значения временных мер по урегулированию положения иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с угрозой распространения инфекции еще рано говорить, поскольку на сегодняшний день количество заболевших коронавирусом растет, а объем мер, направленных на стабилизацию эпидемиологической обстановки увеличивается. На наш взгляд граждане иностранных государств и апатриды – с одной стороны, государственная власть – со второй, а общество – с третьей стороны стали участниками новых правоотношений, в которых мигранты стали ключевым звеном, способствующим стабильности всех сфер жизнедеятельности общества, а и их труд стал более востребованным.

Существует иная проблема, связанная с реализацией прав иностранцев. Так, в связи с введенными ограничениями в условиях угрозы распространения коронавируса, многие авиарейсы прекратили свои сообщения. Иностранцы, которые по своему желанию планировали покинуть территорию Российской Федерации, с введением административных ограничений, не смогли реализовать право свободно выехать за пределы страны. Кроме того, к моменту введенных ограничений в специальных учреждениях МВД России содержались иностранцы, подлежащие административному выдворению. Этим лицам не было предоставлено возможности в кратчайшее время убыть за пределы Российской Федерации, тем самым понести административное наказание. Вместо этого, они продолжили содержаться в режимных учреждениях, а срок их содержания продлился на неизвестное время, пока не откроются пути авиасообщения.

¹ Там же.

² МВД не будет выдворять мигрантов из России во время вспышки коронавируса. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4328892> (дата обращения: 24.05.2020)

Таким образом, современные условия, в которых мы живем, обусловленные, в том числе неконтролируемой вспышкой нового вида инфекции (COVID-19), имеют двойственную сущность. С одной стороны, они являются причиной ограничения прав граждан России (введение самоизоляции, ограничение работы увеселительных заведений, масочный режим и т.д.) и расширения прав иностранцев (права, предусмотренные указом Президента № 274), с другой стороны – ограничивают права последних. В результате мер государственной власти, направленных на недопущение распространения коронавирусной инфекции, изменяется административно-правовой статус каждого субъекта административно-правовых отношений. Такие изменения, по нашему мнению, будут происходить на протяжении последующего времени, мы станем свидетелями нового правового порядка.

М.Н. Морозова

*адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
e-mail: marinchatyi.ru@bk.ru*

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
СТ.20.6.1 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В РАМКАХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19 В РОССИИ**

M.N. Morozova

*post graduate student Faculty for the preparation of scientific
pedagogical and scientific personnel Moscow University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot*

**SOME ASPECTS OF ENFORCEMENT OF ARTICLE 20.6.1
OF THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION
ON ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE FRAMEWORK
OF THE SPREAD OF CORONAVIRUS INFECTION IN RUSSIA**

Аннотация. *Распространение коронавирусной инфекции во всем мире является глобальной проблемой. Все государства, которые охвачены этим заболеванием, принимают ряд мер, направленных на сдерживание распространения инфекции, а также на поддержание различных групп населения. Одним из средств, применяемых государством, является нормативно-правовое регулирование. В статье автором рассмотрены отдельные аспекты правоприменения ст. 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *административное правонарушение, коронавирусная инфекция, органы внутренних дел, режим повышенной готовности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.*

Коронавирус на сегодняшний день является проблемой мирового масштаба. Ежедневно им заражается огромное количество людей. Человеческие жертвы, это не все негативные последствия данного заболевания, в упадок пришла экономика в целом, отдельные отрасли малого и среднего бизнеса, туристический бизнес и т.д. Предотвращение распространения данной инфекции явля-

ется приоритетным направлением для всех государств. Основным средством борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 является ограничение перемещения граждан как внутри государства, так и международные сообщения, введение масочного режима и т.д. Одним из средств борьбы с распространением коронавирусной инфекции со стороны государства является использование правовых средств.

Рассматривая федеральное законодательство в области предотвращения распространения коронавирусной инфекции необходимо обратить внимание на Федеральный закон № 99 от 01.04.2020 года¹, который внес изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, (далее – КоАП РФ) а именно дополнил КоАП РФ ст. 20.6.1². Данная статья вызвала широкий общественный резонанс, который был обусловлен формулировкой названия этой статьи. Если разобрать название статьи на несколько частей, то мы видим, что используется термин «Чрезвычайная ситуация» и «угроза возникновения чрезвычайной ситуации». Согласно Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка, сложившаяся на территории всей страны или на территории отдельного субъекта Российской Федерации, которая связана с возникновением опасности природного и техногенного характера, а также обстановка, обусловленная распространением заболевания, опасного для жизни и здоровья людей³. Решение о введении режима чрезвычайной ситуации принимается в зависимости от уровня реагирования на возникшую ситуацию. Примером местного уровня принятия решения является Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»⁴. Режим повышенной готовности вводится в субъекте Российской Федерации при угрозе возникновения чрезвычайной

¹ См.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2029.

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/68814/> (дата обращения: 11.11.2020).

³ См.: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3648.

⁴ См.: Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Вестнике Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 14.

ситуации, в данном случае при угрозе распространения новой коронавирусной инфекции.

В целях анализа отдельных аспектов правоприменения статьи 20.6.1 КоАП РФ необходимо исследовать диспозицию и санкцию вышеуказанной статьи. Диспозиция статьи 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является бланкетной и для квалификации деяния правоприменителю необходимо обращаться к законодательным актам, принимаемым высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, который определяет правила поведения при введении режима повышенной готовности. Давая юридическое толкование диспозиции ст. 20.6.1 КоАП РФ необходимо обратить внимание на такую формулировку, указанную в данной статье «при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации» определяет момент начала административного правонарушения, то есть до момента установления на той или иной территории режима повышенной готовности путем принятия нормативного правового акта органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Что касается момента, с которого административное правонарушение считается оконченным, в диспозиции статьи не указано, таким образом административное правонарушение является длящимся.

Ключевой проблемой, возникающей при правоприменения нормы ст. 20.6.1 КоАП РФ является определение круга субъектов правоприменения. Согласно ст. 28.3 КоАП РФ¹ органами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 20.6.1 КоАП РФ являются должностные лица, указанные в перечне должностных лиц органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данный перечень утверждается Распоряжением Правительства Российской Федерации, в данный перечень входят сотрудники полиции и Росгвардии. Но КоАП РФ является федеральным нормативным правовым актом, и изменения в него могут быть внесены путем принятия федерального закона. Так Федеральным законом, от 1 апреля 2020 года № 99-ФЗ, не было предусмотрено внесение

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

изменений в данную статью, в части касающейся определения юрисдикционных полномочий должностных лиц по составлению протоколов об административном правонарушении. Основной проблемой является то, что сотрудники органов внутренних дел осуществляют охрану общественного порядка в общественных местах (парках, скверах, улицах, на объектах транспорта и т.д. и их задачей является предупреждение, выявление и пресечение административного правонарушения. Отсутствие обозначенных в КоАП юрисдикционных полномочий по составлению протоколов об административном правонарушении создает определенные трудности при пресечении подобного рода административных правонарушений. В целях решения вышеуказанной проблемы Правительством города Москвы был заключено соглашение с Министерством внутренних дел Российской Федерации¹, в котором регламентируются вопросы, касающиеся передачи части полномочий сотрудникам органов внутренних дел по составлению протоколов при нарушении гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами правил при введении режима повышенной готовности.

Таким образом, на момент сохранения режима повышенной готовности остаются некоторые проблемные вопросы. Связанные с юридическими пробелами в части, касающейся определения круга юрисдикционных полномочий сотрудников органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях. По моему мнению, необходимо внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, путем принятия федерального закона, а также разработать методические рекомендации, содержащие алгоритм действий должностных лиц, указанные в перечне должностных лиц органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при правоприменении ст. 20.6.1 КоАП РФ и определить порядок их взаимодействия.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 апреля 2020 г. № 911-п. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004080003> (дата обращения: 11.11.2020).

А.А. Николаев

*магистрант кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»
e-mail: Alex_nikolaev1998@mail.ru*

ЦИФРОВОЕ ОБЩЕСТВО И БЕЗОПАСНОСТЬ: ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И ПРЕДЕЛЫ ЕГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

A.A. Nikolaev

*ungraduate student of the Department of Administrative and Municipal
Law Saratov state law Academy*

DIGITAL SOCIETY AND SECURITY: FUNCTIONS OF THE STATE AND LIMITS OF ITS INTERVENTION

Аннотация. *Статья направлена на анализ функций государства, возникших в связи с технологическим, а следовательно, и информационным развитием общества. Так же в статье рассмотрены пути и модели регулирования современных цифровых отношений с точки зрения вмешательства государства в частную жизнь субъектов возникающих правоотношений, необходимости этого вмешательства и его пределов.*

Ключевые слова: *цифровое общество, функции государства, информационное законодательство, систематизация законодательства, цифровая трансформация, модели регулирования, модели регулирования цифровых отношений, правовое регулирование.*

Актуальность указанных проблем на текущем этапе развития общества невероятно высока в связи с тем, что на сегодняшний день общество уже выходит за рамки «Индустриального» этапа своего развития и идет дальше, в «Информационный». Мы видим продолжающуюся цифровую революцию, благодаря которой существенно расширились возможности реализации права человека на свободу информационной деятельности, а также значительно повысились риски в сфере информационной безопасности¹. В тан-

¹ См.: Шалаева Т.З. Цифровое общество: новые функции государства // проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сб. науч. тр. Саратов, 2019. С. 71.

деме с этим нельзя не отметить все больший рост уровня глобализации, стирания привычных нам территориальных границ. Информационные технологии все больше подталкивают сферы занятости различных государств к объединению.

Свою позицию по данному вопросу так же выразило мировое сообщество путем принятия лидерами «большой восьмерки» 22 июля 2000 г. Окинавской Хартии глобального информационного общества, которая гласит: «информационно-коммуникативные технологии (ИКТ) являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества 21 века»¹.

В настоящее время функции государства проявляются в его цифровом воздействии с обществом, бизнесом, гражданами и носят стихийный, периодически запаздывающий характер. Функции государства должны своевременно подстраиваться под требования общества и соответствовать технического прогрессу. Определенные отличия современного общества от предшествовавших ему традиционных предлагают государству невероятно широкий круг возможностей. Специализация и плюрализм технических, естественных и социальных систем требуют от функциональной деятельности государства более разветвленного и интенсивного цифрового обмена, который обеспечивается институционализацией государственных подсистем².

Любые функции государства должны находить свое отражение в фундаментальных правовых категориях, институтах, и теоретико-методологических основах. Появление систем искусственного интеллекта и робототехники кардинально меняют представления о возможностях регулирования правоотношений и приводят к неэффективности механизмов действия правовых норм без соблюдения технических стандартов³.

Стоит отметить, что с 2000 года технологии очень серьезно шагнули вперед, что указывает на необходимость быстрого реагирования государствами на указанные выше тенденции и принятия необходимых правовых доктрин. Основные проблемы тут

¹ Окинавская Хартия глобального информационного общества // Дипломатический вестник, 2000, № 8. С. 52.

² См.: Шалаева Т.З. Инфокоммуникационная институализация государства – стратегия устойчивого развития // Институалистика: теория, методология, прикладные аспекты: сб. науч. тр. Брест: Альтернатива, 2010. С. 207–209.

³ См.: Минбалеев А.В. Модели регулирования цифровых отношений // проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сб. науч. тр. Саратов, 2019. С. 14.

возникают при осмыслении и теоретико-правовой разработке категории «функции государства в сфере цифровизации» и последующем их реализации путем, принятия одной из моделей регулирования цифровых отношений.

Опыт зарубежных стран и научные теории сформировали на сегодняшний день три основные модели такого регулирования:

1. Модель, предусматривающая исключительно механизм правового регулирования и не допускающая использование иных регуляторов, кроме как для осуществления технических функций. В данной модели полностью аннулируется роль и необходимость саморегулирования, а также происходит полное разделение этических и правовых регуляторов.

2. Модель, предусматривающая использование механизмов саморегулирования совместно с правовыми, путем полноценного взаимодействия субъектов с равными статусами. Но на практике полной реализации такого подхода не происходит в связи с наличием в правовом поле блокираторов и препятствий для полноценного участия иных регуляторов кроме правового.

3. Модель, подразумевающая делегирование части полномочий и функций по регулированию цифровых технологий профессиональным сообществам в данной сфере. В рамках такой модели государство вырабатывает лишь основные концепции и выбирает приоритетные направления деятельности, принимает нормы-принципы, регулирующие использование цифровых технологий и связанные с этим ограничения. Отдельная роль в данной модели уделена этическим регуляторам так как непосредственно они оказывают влияние на профессиональное сообщество, которое разрабатывает кодексы этического поведения и следит за их исполнением. Техническое регулирование является объектом как государства, так и иных субъектов.

Стоит так же отметить необходимость соотношения правовых постулатов и технических возможностей в той или иной сфере. Правовое регулирование может продуктивно функционировать только на основе и с учетом теории и методологии информатики¹. Любая модель регулирования цифровых технологий должна базироваться на текущем уровне технологического и технического развития государства. В случае несоблюдения этого баланса мы

¹ См.: Минбалеев А.В. Модели регулирования цифровых отношений // проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сб. науч. тр. Саратов, 2019. С. 15.

получим «мертвые нормы». Нормы, неспособные выполнять свое назначение, получим полностью нерегулируемую сферу отношений и царящий там хаос. Такого нельзя допустить ни с точки зрения развития государства в целом, ни с точки зрения безопасности человека и государства.

Анализируя основные нормативные акты в данной отрасли, мы можем выделить несколько функций которые Российская Федерация ставит перед собой:

1. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина в вопросах получения и использования информации, неприкосновенности частной жизни, обеспечения информационной поддержки демократических институтов, механизмов воздействия государства и общества, сохранения культурных и исторических ценностей народа Российской Федерации;

2. Развитие в Российской Федерации отрасли информационных технологий;

3. Доведение до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации и ее позиций по значимым событиям в стране и мире;

4. Обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры, в первую очередь критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и единой сети электросвязи Российской Федерации, в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время;

5. Обеспечение информационной безопасности в области обороны государства с точки зрения дипломатического воздействия, направленного на предотвращение конфликтов, и развития систем обеспечения информационной безопасности государства.

При этом следует отметить высокий уровень милитаризованности текущего законодательства. Гораздо меньшая доля внимания уделяется вопросам внутренней политики государства и развитию научно-технической базы в стране. В процессе планирования и определения регуляторных механизмов государство еще не определилось с ролью и возможностями конкретных регуляторов, необходимых для развития цифровой сферы. Фактически в Российской Федерации происходит попытка заимствования зарубежного опыта без учета национальных особенностей материального и морального характеров, а также без обеспечения учета научно-методической, материально-технической организационной, идеологической информационной образовательной основ,

которые должны сопровождать процессы правового регулирования цифровой сферы. Механизмы правового регулирования отношений в сфере использования цифровых технологий являются приоритетными. Анализ нормативной базы в данной отрасли свидетельствует о желании государства урегулировать на уровне федерального законодательства как общие вопросы, затрагивающие все цифровые технологии, так и отдельные технологии по идентификации и аутентификации в цифровой среде. Несмотря на определенные попытки внедрения механизмов саморегулирования, реальных действий как со стороны государства, так и со стороны профессионального сообщества не наблюдается. При этом вводятся препятствия на законодательном уровне по использованию механизмов саморегулирования¹.

Ситуация в Российской Федерации требует изменений в сторону демократизации процессов и развития механизмов саморегулирования. Более правильным видится третья модель, при которой государство будет устанавливать нормативные требования, а профессиональное сообщество будет разрабатывать механизмы контроля за исполнением законодательства непосредственными субъектами.

¹ См.: Минбалеев А.В. Модели регулирования цифровых отношений // проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сб. науч. тр. Саратов, 2019. С. 16.

О.М. Попович

*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: oxana_popovich@mail.ru*

А.В. Ольшевская

*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: Anna-olshevskaya@mail.ru*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

O.M. Popovich

*the senior lecturer of faculty of administrative law of V.Ya. Kikot
Moscow University of the Ministry of the Internal Affairs of Russia,
master of laws, the senior lecturer*

A.V. Olshevskaya

*Senior teacher of V.Ya.Kikot Moscow University of the Ministry
of the Internal Affairs of Russia, candidate of juridical sciences*

TOPICAL ISSUES OF JUDICIAL CONTROL OVER THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTIVITIES OF THE POLICE

Аннотация. Автор указывает на ключевую роль суда в пресечении нарушений законодательства сотрудниками полиции в ходе реализации ими административной деятельности. Вместе с тем, по его мнению, законодательство о судебном контроле за административно-правовой деятельностью полиции довольно фрагментарно, что нивелирует значение контрольно-надзорной деятельности суда в указанной сфере. По мнению автора, в законодательстве должен быть четко прописан правовой механизм, включающий административные процедуры реализации решений, принятых судом в ходе осуществления контроля и надзора за деятельностью полиции.

Ключевые слова: контроль, надзор, судебный контроль, органы полиции, административно-правовая деятельность, законность.

Действующее законодательство возлагает на полицию широкий круг обязанностей, реализация которых предполагает наличие у них особого правового статуса, а также необходимость применения сотрудниками органов внутренних дел мер принуждения. Особенности государственной службы в органах внутренних дел выступают: установление для сотрудников дисциплины, близкой к воинской; наличие специальных званий у рядового и начальствующего состава; принятие личным составом Присяги; форменная одежда и аттестация личного состава, доступ сотрудников к оружию и специальным средствам и пр.

В ходе осуществляемой ими правоохранительной деятельности сотрудники неизбежно сталкиваются с необходимостью ограничения прав и свобод граждан, в том числе и гарантированных на уровне Конституции РФ. Именно поэтому так важен системный контроль за административно-правовой деятельностью полиции. Так, в частности, Ю.А. Тарасов справедливо акцентирует внимание на криминологической сущности государственного контроля, которая «проявляется в принятии органами власти криминологических решений по результатам проведенного контрольного мероприятия, направленных на оперативное и в полном объеме устранение выявленных причин, способствующих совершению противоправных действий со стороны должностных лиц подконтрольных органов»¹.

Вопросам контроля и надзора за деятельностью полиции посвящена Глава 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»². Ее нормы очерчивают основные контуры контрольно-надзорной деятельности в указанной сфере. Так, в частности, законодатель регламентирует: ведомственный (ч. 2 ст. 49) и общественный (ст. 50) контроль за деятельностью полиции, а также прокурорский надзор (ст. 52). Что касается суда, то согласно ст. 51, он осуществляет как контроль, так и надзор за деятельностью полиции.

М.В. Никифоров и А.В. Мартынов справедливо констатируют, что категории «контроль» и «надзор» активно применяются в теории и слабо различаются в законодательстве³. А.В. Петров

¹ Тарасов Ю.А. Криминологические аспекты государственного контроля // Российский следователь. 2013. № 13. С. 38.

² См.: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

³ Никифоров М.В., Мартынов А.В. Современное исследование вопросов правового регулирования государственного контроля // Журнал российского права.

и А.Е. Епифанов также отмечают «отсутствие достаточно четко разграничения сущности этих понятий»¹. Представляется возможным присоединиться к точке зрения А.А. Мамедова, который указывает: «надзор в отличие от контроля предполагает право вмешательства в оперативную деятельность надзорных объектов, но обеспечивает законность действий органов управления должностных лиц»².

Тем самым, «суд осуществляет за деятельностью полиции функцию надзора с обязательными элементами контроля, что объясняет закрепление в ст. 51 ФЗ «О полиции» положения о судебном контроле и надзоре»³.

Ключевая роль суда в пресечении нарушений законодательства сотрудниками полиции в ходе реализации ими административной деятельности подтверждается тем, что применительно к суду в ст. 51 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» использованы оба термин – и контроль, и надзор. Другими словами, полномочия суда, как их видит законодатель, должны быть более широкими, нежели полномочия иных надзорных и контролирующих органов и организаций.

Традиционно, в отечественном законодательстве, прежде всего, процессуальном, а также в правовой доктрине под судебным контролем подразумевается деятельность суда, связанная с обжалованием решений нижестоящих судов⁴.

Принятый 8 марта 2015 г. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁵ в ч. 1 ст. 1 очертил в качестве предмета своего регулирования «порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями (далее также – суды) административных

2013. № 6. С. 149.

¹ *Петров А.В., Епифанов А.Е.* Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 41–42.

² *Мамедов А.А.* Административно-правовое регулирование контроля и надзора в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 28.

³ *Кострова О.В., Лизунов А.С.* Судебный контроль и надзор за деятельностью полиции: быть или не быть? // Российский судья. 2019. № 5. С. 12.

⁴ См., например: *Боннер А.Т., Квиткин В.Т.* Судебный контроль в области государственного управления: учеб. пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1973. С. 22.

⁵ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий». На практике, как пишет Н.Г. Салищева, специализированный государственный контроль, именуемый административной юстицией, осуществляется преимущественно судами общей юрисдикции¹.

Ю.П. Соловей верно акцентирует внимание на том, что «обязательным условием обеспечения эффективного судебного контроля за реализацией административного усмотрения выступает законодательное определение стандартов (критериев), с помощью которых суд может оценить дискреционный акт публичной администрации на предмет соответствия его закону или иному нормативному правовому акту»². В этой связи, как представляется, в законодательстве должен быть четко прописан правовой механизм, включающий административные процедуры реализации решений, принятых судом в ходе осуществления контроля и надзора за деятельностью полиции.

Контрольно-надзорные полномочия суда за деятельностью полиции не ограничены сферой административной юстиции. Как сказано в ст. 53 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», «действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной и иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд». Тем самым, суд реализует по сути надзорные полномочия, так как в его компетенцию входит проверка законности, а не целесообразности совершения сотрудниками органов внутренних дел тех или иных действий.

Характерные черты судебного контроля за административно-правовой деятельностью полиции состоят в том, что осуществ-

¹ См.: Салищева Н.Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 6.

² Соловей Ю.П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 6.

вляющие его судебные органы: реализуют цели по обеспечению законности в такой сфере государственного управления, как административно-правовая деятельность полиции; наделены властными полномочиями по отмене решений, принятых должностными лицами органов внутренних дел и применения по отношению к ним мер юридической ответственности.

Важным направлением контроля и надзора суда за деятельностью полиции является сфера административно-деликтного производства. Так, в частности, ст. 29.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹ наделяет рассматривающий дело об административном правонарушении суд правом вынести представление, в том числе и адресованное органам полиции и их должностным лицам, об устранении причин и условий, способствовавших совершению данного административного правонарушения.

Нельзя не упомянуть и то, что суд играет ключевую роль в решении уголовно-процессуальных вопросов применения мер пресечения, ограничивающих конституционные права и свободы граждан. Однако, органы внутренних дел, на которые возложена функция осуществления предварительного расследования, в структуру полиции не входят.

Обобщая вышеизложенное, представляется возможным сделать следующие общие замечания. Положения бланкетной нормы Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» о судебном контроле за административно-правовой деятельностью полиции довольно фрагментарно подкреплены и развиты в действующем законодательстве. Это в значительной степени нивелирует значение контрольно-надзорной деятельности суда в указанной сфере. В связи с чем необходима более детальная регламентация указанных вопросов, в частности, посредством разработки четкого правового механизма, включающий административные процедуры реализации решений, принятых судом в ходе осуществления контроля и надзора за деятельностью полиции.

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

С.Ю. Русанова

*доцент кафедры административного и финансового права
Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент
e-mail: rusanovasj@yandex.ru*

К ВОПРОСУ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ

S. Yu Rusanova

*associate Professor of the Department of administrative and financial
law Crimean branch of the Russian state University of justice, PhD in law,
associate Professor*

TO THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE PROCEDURE FOR FINANCING ELECTIONS

Аннотация. В статье анализируются составы административных правонарушений, предусмотренные КоАП РФ за нарушения законодательства при финансировании выборов. Автор раскрывает особенности и элементы состава правонарушений, совершаемых в сфере финансирования обеспечения подготовки и проведения выборов, а также в сфере финансирования деятельности избирательных комиссий и фондов. На основе проведенного исследования автор определяет пробелы в правовом регулировании исследуемой проблемы, а также вносит предложения по их устранению.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, выборы, избирательная комиссия, избирательный фонд, кандидат, состав правонарушения, финансирование.

В науке различают следующие виды финансирования выборов или избирательного процесса: финансирование обеспечения подготовки и проведения выборов, а также финансирование избирательных комиссий и фондов¹. За нарушение порядка финансирования выборов, виновные лица привлекаются к различным видам юридической ответственности, в том числе и к административной. Статьи 5. 17–5. 21, 5. 50 КоАП Российской Федерации имеют непосредственное значение для регулирования ответственности в сфере финансирования выборов. Объектом данных правона-

¹ См.: Динес В.А., Николаев А.Н. Выборы: десять лет спустя // Власть.1999. № 10. С. 10–14.

рушений являются общественные отношения, которые связаны с финансированием выборов согласно федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации избирательные фонды могут основываться на добровольных пожертвованиях граждан и юридических лиц; личных средствах кандидата либо избирательного объединения или блока; средствах, которые были выделены кандидатом его избирательным блоком, а также средствах, выделенных кандидату избирательной комиссией после его регистрации. Законодательство Российской Федерации определяет предельные размеры средств, которые перечисляются в избирательные фонды, а также предельные размеры расходования средств данных фондов.

Основными направлениями расходования денежных средств являются: оплата труда лиц, которые привлекаются для сбора подписей избирателей; предвыборная агитация; финансирование иных работ информационного и консультативного характера; избирательный залог; покрытия иных расходов. Кандидаты обязаны использовать только средства из данных фондов, иные денежные средства использовать запрещено.

Если кандидат, избирательное объединение или блок не представит в установленный законом срок отчет об источниках, размерах средств, которые были перечислены в избирательный фонд, и о всех затратах на проведение избирательной кампании, а также в случае неполного предоставления таких отчетов или сведений, то данное деяние образует состав правонарушения, предусмотренного статьей 5.17 Кодекса об административном правонарушении Российской Федерации. Объективной стороны данного правонарушения является бездействие кандидата, либо избирательного объединения, блока, которое выражается в не предоставлении в законный срок и форме в избирательную комиссию сведений о размерах поступлений в избирательные фонды, а также отчета о всех затратах на проведение выборов¹. Субъектом данного правонарушения является кандидаты, а также лица, которые избраны депутатами, уполномоченные представители по финансовым вопросам избирательных блоков, должностные лица кредитных организаций. Субъективная сторона данного правонарушения может выражаться как в обычных действиях, так и в неосторожности.

¹ См.: Василенко А. Не ради власти: о губернаторе Кемеров. обл. Амане Гумировиче Тулееве / А. Василенко // Молодая гвардия. 2000. N 3. С. 170–200.

Статья 5.18 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает ответственность за использование денежных средств в обход избирательного фонда, а также превышение предельных сумм размеров расходования избирательного фонда или нарушением такового¹. Однако, при использовании незаконной материальной поддержки кандидатом или зарегистрированным кандидатом, избирательным блоком и, в том числе анонимная материальная поддержка, то в данном случае наступает ответственность по статье 5.19 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации².

Противоправные деяния образуют объективную сторону состава правонарушения, предусмотренного статьей 5.18 КоАП РФ в случае, когда средства из избирательных фондов используются на незаконные цели. В свою очередь, объективная сторона состава правонарушения, предусмотренная статьей 5.19 КоАП РФ, включает использование нелегальных средств, поступающих вне избирательных фондов

На законодательном уровне регулируются источники формирования избирательных фондов кандидатов в депутаты либо избирательных блоков. На законодательном уровне определяется также размер пожертвований и перечень лиц, которым данная деятельность запрещена. Объективная сторона статьи 5.18 КоАП РФ в данном случае предусматривает ответственность за превышение предельных сумм расходования или расходование на не предусмотренные законом цели, а статья 5.19 КоАП РФ четко не определяет, лиц пожертвование которых запрещены законом.

Статья 5.50 КоАП РФ определяет ответственность за «невозврат жертвователю в установленный законодательством о выборах и референдумах срок пожертвований (их части), перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах, не перечисление в указанный срок в доход соответствующего бюджета пожертвований, внесенных анонимными жертвователями, а равно невозврат неиспользованных средств, предназначенных для внесения избирательного залога». В круг субъектов данного правонарушения может входить как кандидат или лицо являющейся кандидатом,

¹ См.: Мезенцев А.Ю. Избирательные технологии и способы законодательного закрепления // Журнал о выборах. 2006. № 1. С.30–330.

² См.: Баранов С.Д. Финансирование избирательных кампаний и группы давления // Вестник Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 1998. № 4. С. 80–87.

так и уполномоченный представитель по финансовым вопросам инициативной группы по проведению избирательной кампании или избирательный блок¹.

Субъективная сторона данных административных правонарушений характеризуется умыслом.

Анализируя данную статью, мы пришли к выводу, что вне пределов ответственности остались и иные лица которым прямо запрещено перечисление средств в избирательный фонд, следовательно данную статью необходимо изложить в такой редакции: «Использование неправомерной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, лицом, избранным депутатом или на иную выборную должность, избирательным объединением, блоком, инициативной группой по проведению референдума в период проведения выборов в любой форме от физического или юридического лица, которым данная деятельность запрещена федеральным законодательством или законом субъекта Российской Федерации наказывается...»².

Статья 5.20 КоАП РФ устанавливает ответственность за оказание материальной поддержки избирательной кампании кандидата в обход избирательных фондов. Объективной стороной данного правонарушения является финансовая поддержка избирательной кампании кандидата, блока, а также бесплатное или по заниженным ценам выполнение юридическими лицами работ, оказание услуг, либо внесение пожертвований в фонд через подставных лиц³. Субъектом данного правонарушения будут являться граждане, а также юридические лица и должностные лица, которые оказывают финансовую поддержку, а также выполняют работы и услуги на безвозмездной основе или по заниженной расценке, либо через подставных лиц. Это может выражаться в предоставлении услуг по сбору подписей в поддержку кандидата или заниженная цена за изготовление какой-либо рекламы. Субъективная сторона данно-

¹ См.: *Сунцов А.П.* Правонарушения в избирательных системах субъектов Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид.наук. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2000. С. 167.

² См.: Федеральный закон от 24 июля 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 35–45.

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 04.07.2003) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2003. № 27, ч. 2, ст. 2709.

го деяния характеризуется умыслом¹. Таким образом, резюмируя сказанное, можно заключить, что законодатель установил достаточно оснований для привлечения лиц к ответственности за нарушение порядка финансирования выборов. Притом, как мы видим, составы административных правонарушений предусматривают привлечение к ответственности не только спонсоров или кандидатов на выборах, но и должностных лиц.

¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 31.

Н.А. Синельникова

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: n_sinelnikova@list.ru*

К ВОПРОСУ О СПОСОБАХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

N.A. Sinelnikova

*associate professor of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy, candidate of legal Sciences*

TO THE QUESTION OF WAYS TO RESOLVE THE CONFLICT OF INTEREST IN THE PUBLIC CIVIL SERVICE

Аннотация. *В статье раскрываются теоретические аспекты понятия конфликта интересов, его сущность, приводится ряд вероятных ситуаций возникновения личной заинтересованности, которая в свою очередь может привести к конфликту интересов. В статье также рассматриваются способы урегулирования конфликта интересов.*

Ключевые слова: *служащий, государственная служба, конфликт интересов.*

Гражданин, поступая на гражданскую службу, добровольно берет на себя все обязательства, связанные с прохождением гражданской службы, соглашается с установленными требованиями, ограничениями и запретами.

Одной из таких обязанностей является обязанность принимать меры по недопущению и урегулированию конфликта интересов.

Конфликт интересов на государственной службе это проблема, которая состоит в заинтересованности служащего в извлечении собственной выгоды. Конфликт интересов на государственной службе это то, из-за чего осуществление служащим его служебных полномочий становится фактически невозможным. Поэтому действующее российское законодательство четко устанавливает понятие конфликта интересов на государственной службе, а также способы устранения этого конфликта.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции»¹ и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² конфликт интересов представляет собой ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного гражданского служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда их правам и законным интересам. При этом, под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Следует также учитывать, что личная заинтересованность государственного служащего может возникать и в тех случаях, когда выгоду получают или могут получить иные лица, например, друзья государственного служащего, его родственники.

Чтобы не допустить конфликта интересов необходимо, в первую очередь, понимать его суть, а также способы его недопущения и урегулирования.

Конфликт интересов всегда возникает на почве прямой или косвенной личной заинтересованности. Личная заинтересованность означает возможность в сложившейся ситуации получить доходы, выгоды, преимущества:

1) самим служащим.

2) лицами, состоящими со служащим в близком родстве или свойстве (близкими родственниками). К ним относятся его родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей.

¹ См.: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2020. № 17, ст. 2721.

² См.: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5047.

3) организациями или гражданами, с которыми служащий и (или) его близкие родственники связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Согласно п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Подобного рода норма установлена в ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Руководитель заинтересованного служащего должен будет отстранить его от служебных обязательств до устранения конфликта интересов на государственной службе. В случае не отстранения невозможно будет избежать совершения заинтересованным служащим проступка, вплоть до преступления, потому что заинтересованный в личной выгоде служащий своими действиями непременно станет способствовать нарушению интересов гражданина.

Под указанные определения конфликта интересов попадает множество конкретных ситуаций, в которых государственный служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей. Учитывая разнообразие частных интересов государственных служащих, составить исчерпывающий перечень таких ситуаций не представляется возможным. Тем не менее, можно выделить ряд ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

- выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего;
- выполнение иной оплачиваемой работы;
- владение ценными бумагами, банковскими вкладами;
- получение подарков и услуг;
- имущественные обязательства и судебные разбирательства;
- взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы;
- нарушение установленных для государственных служащих запретов.

Своевременное уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов явля-

ется одной из главных обязанностей служащего. Представитель нанимателя обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к такому конфликту.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» содержит следующие варианты предотвращения и урегулирования конфликта интересов:

1) изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке;

2) отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

3) отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ.

Одним из способов урегулирования конфликта интересов является добровольный отказ государственного служащего от явившейся причиной возникновения конфликта интересов выгоды. Однако понятие выгоды ни в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ни в Федеральном законе «О противодействии коррупции» не раскрыто. Также не все ясно, каким образом служащий должен отказаться от уже полученной или намечающейся к получению выгоды.

Таким образом, конфликт интересов в системе государственной службы это явление довольно сложное, которое требует дальнейшего исследования как на правотворческом, так и на правоприменительном уровне.

Л.В. Стандзонь

*доцент кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: Lvstandzon@msal.ru*

ЛИЦЕНЗИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

L.V. Standzon

*Associate Professor of the Department of administrative law
and procedure University named after O.E. Kutafin (MSAL),
candidate of legal Sciences, associate Professor*

LICENSING AUTHORITIES AS SUBJECTS OF PUBLIC AUTHORITY IN THE MODERN RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. *Актуальность рассматриваемых вопросов и постановка проблемы определяются потребностью научного осмысления проблем реализации лицензионно-разрешительных функций, которые в соответствии с федеральным законодательством или законодательством субъектов Российской Федерации возложены на лицензирующие органы. Современный этап развития законодательства о лицензировании позволяет говорить о существенной модернизации функций в указанной сфере. В связи с этим, анализируется современное состояние, выявляются проблемы в указанной сфере и предлагаются пути их возможного разрешения.*

Ключевые слова: *лицензия, лицензионно-разрешительная деятельность, лицензирующие органы, система и структура федеральных лицензирующих органов, лицензирующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

Лицензионно-разрешительная деятельность занимает значительный объем в Российской Федерации. Основным нормативно-правовым актом в сфере лицензирования является Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, который определяет порядок лицензирования большинства видов деятельности.

Лицензирующие органы как органы публичной власти принимают полностью унифицированные процедуры организации

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

и проведения лицензирования, в том числе касающиеся перечня предоставляемых документов, порядка предоставления лицензий, их переоформления, приостановления, возобновления действия и аннулирования, организации и проведения лицензионного контроля, ведения реестров выданных лицензий и формирования открытых и общедоступных информационных ресурсов о лицензировании, применения электронного документооборота, осуществления отчетности о лицензировании, оценки ее эффективности и результативности.

Система федеральных органов исполнительной власти, установленная указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ позволяет сделать вывод о том, что все три элемента, из которых она состоит: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства могут осуществлять лицензирование.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование и выдачу разрешений на федеральном уровне представлена:

- Правительством РФ.

Согласно ФКЗ от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² и ст. 5 Закона № 99-ФЗ к полномочиям Правительства Российской Федерации в области лицензирования относятся: определение федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности³; утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования⁴; утверждение типовой формы лицензии⁵ и др. Таким образом, полномочия Правительства РФ в лицензионно-разрешительной сфере являются наиболее общими и системообразующими.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

² URI: <http://pravo.gov.ru>, 06.11.2020 (дата обращения: 10.11.2020).

³ См.: Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6931.

⁴ См., например: Постановление Правительства РФ от 18 марта 2020 г. № 298 «О лицензировании космической деятельности» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1791 и проч.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 42, ст. 5924.

- Федеральные лицензирующие органы.

К полномочиям лицензирующих органов относятся: осуществление лицензирования конкретных видов деятельности; проведение мониторинга эффективности лицензирования, подготовка и представление ежегодных докладов о лицензировании; предоставление заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования и многие другие.

В соответствии с указом Президента РФ от 21 мая 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ и постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»² определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять лицензирование в РФ: ФСБ России, ФНС России, Минпромторг России, МЧС России, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Ространснадзор, Роскомнадзор, Рособрнадзор, Росреестр и другие.

Анализ данного постановления Правительства РФ, а также лицензионно-разрешительного законодательства свидетельствует о том, что лицензированием на федеральном уровне занимаются федеральные министерства, федеральные службы, государственные корпорации, наделенные государственно-властными полномочиями, а также иные государственные органы (например, ЦБ РФ (Банк России)).

При этом лицензионно-разрешительная деятельность занимает значительный объем в деятельности органов исполнительной власти. По данным официальных статистических отчетов, количество действующих лицензий, выданных лицензирующими органами, на конец 2018 г. составило 620 488 лицензий³. Основной объем лицензирования осуществляется десятью федеральными органами исполнительной власти: МЧС России, Роскомнадзором, Ростехнадзором, Ространснадзором, Росгвардией, Росздравнадзором, Росприроднадзором, Роспотребнадзором и некоторыми другими.

На уровне субъектов РФ органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с собственны-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4, ст. 346.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6931.

³ См.: доклад Минэкономразвития «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2019 г. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_podgotovilo_ezhegodnyy_doklad_o_licenzirovanii_otdelnyh_vidov_deyatelnosti_v_rossiyskoy_federacii_za_2018_god.html (дата обращения: 10.11.2020).

ми полномочиями осуществляется лицензирование трех видов деятельности (обращение с ломом цветных и черных металлов, розничная торговля алкогольной продукцией и деятельность по управлению многоквартирными жилыми домами).

Кроме того, лицензирование в пяти сферах деятельности (например, медицинская, фармацевтическая, образовательная, деятельность по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений) осуществляется субъектами Российской Федерации в рамках исполнения ими переданных полномочий Российской Федерации. Согласно ст. 6 Закона № 99-ФЗ осуществление полномочий Российской Федерации в области лицензирования отдельных видов деятельности может быть передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами. Количество лицензий, выданных лицензирующими органами субъектов РФ в 2018 г. в рамках переданных полномочий составило 99 638 лицензий¹.

Органы местного самоуправления по общему правилу не наделяются полномочиями лицензирующих органов. Однако в порядке исключения могут. Например, согласно закону Иркутской области от 17 июня 2008 г. «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в ред. Закона Иркутской области от 30 декабря 2011 г. № 157-03) органы местного самоуправления наделяются следующими государственными полномочиями: осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В настоящее время в деятельности лицензирующих органов публичной власти возникает ряд проблем. В связи с этим, выделим некоторые перспективные задачи совершенствования функционирования деятельности лицензирующих органов:

Во-первых, необходима модернизация административных регламентов для осуществления лицензионного контроля опреде-

¹ См.: там же (дата обращения: 10.11.2020). См.: доклад Минэкономразвития «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2019 г. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_podgotovilo_ezhegodnyy_doklad_o_licenzirovanii_otdelnyh_vidov_deyatelnosti_v_rossiyskoy_federacii_za_2018_god.html (дата обращения: 10.11.2020).

ленных видов деятельности с учетом нового Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ и активным внедрением риск ориентированного подхода.

Во-вторых, необходимо налаживание межведомственного взаимодействия между органами исполнительной власти при осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности, доведение его до совершенства и максимальной быстроты и оперативности.

В-третьих, в целях повышения эффективности лицензионно-разрешительной деятельности необходимо определить оптимальную штатную численность структурных подразделений лицензирующих органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, что предполагает сокращение на 5 % – штата центрального аппарата; 10 % – штата в территориальных органах².

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007.

² URL: <https://rg.ru/2020/11/16/mishustin-obiavil-o-sokrashchenii-gosapparata-s-1-ianvaria-2021-goda.html> (дата обращения: 10.11.2020).

Е. С. Спасенова

*магистрант 2 курса Крымского филиала
«Российский государственный университет правосудия»*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

E.S. Spasenova

*2nd year undergraduate Master Program
Crimean branch "Russian state University of Justice"*

IMPROVING ANTIMONOPOLY REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. *На современном этапе в правовом регулировании антимонопольной деятельности в Российской Федерации еще существуют проблемы, требующие разрешения на законодательном уровне. В статье рассмотрены основные способы решения указанных проблем и пути совершенствования антимонопольного регулирования.*

Ключевые слова: *регулирование, антимонопольная политика, проблема, законодательство, совершенствование.*

В настоящее время отечественная антимонопольная законодательная база занимает одно из первых мест среди антимонопольного законодательства стран Запада. Международная экономическая организация – Организация экономического сотрудничества и развития еще в июле 2013 года по достоинству оценила, что российское антимонопольное законодательство заслуженно занимает одно из первенствующих положений¹.

При этом, учитывая то, что сформировалась данная отрасль права совсем недавно, а также то, что образование отрасли произошло путем проб и ошибок из-за отсутствия конкуренции в виду длительного преобладания командно-плановой экономики, нормативные правовые акты рассматриваемой отрасли права содержат несоответствующие настоящим рыночным реалиям, содержат устаревшие для современных отношений нормы, коллизии, в свя-

¹ См.: Любященко С.Н. Антимонопольное регулирование и развитие конкуренции в России: проблемы и перспективы // Новая наука: Стратегии и векторы развития. 2016. № 5. С. 20.

зи с чем, требуют перосмысления и изменений. Антимонопольное законодательство в современных реалиях требует детального совершенствования. Наиболее важным условием данного процесса является обновление законодательной базы в целях более эффективного пресечения злоупотребления доминирующим положением, предотвращения нарушения прав и интересов субъектов рыночных отношений, результативное внедрение штрафных санкций к физическим и юридическим лицам, включая государственных и муниципальных.

Отметим, что в законодательстве некоторых США для юридических лиц помимо финансовых мер ответственности (штрафы) установлены иные меры ответственности (судебный запрет, потеря экспортных преференций, постоянный мониторинг деятельности компании). Представляется, что эти меры являются высокой степени эффективности, так как напрямую влияют на реальное продолжение хозяйственной деятельности компании, сохранение репутации на рынке. Экономические, штрафные санкции представляются менее эффективными, так как организация может уйти в процедуру банкротства и не иметь возможности платить. В то время как репутационные риски и лишения преференций будут следовать за компанией и ее топ-менеджментом даже после прекращения деятельности компании и могут выступить эффективным средством профилактики коррупционных правонарушений.

Таким образом, необходима модернизация законодательства РФ:

1. Сохранение ранжирования ответственности на физических и юридических лиц.

2. Снижение пороговых значений низших пределов ответственности для каждой из указанных категорий субъектов. В этом смысле релевантным может служить успешный отечественный опыт РФ в части внедрения 50 % скидки на штрафы ГИБДД. Данная мера повысила процент реально выплаченных штрафов, а также вовлеченность в использование Интернет-платформы государственного органа (Госавтоинспекция).

3. Выстраивание прозрачной и доступной системы мониторинга статистики привлечения к ответственности и реальной исполнимости решений в сфере антимонопольного законодательства (внедрения статистических сайтов, на которых можно проследить еженедельную статистику по регионам).

Таким образом, видится глобальная необходимость во внедрении методов совершенствования национального антимонополь-

ного законодательства. При этом считаем, что процесс совершенствования антимонопольного законодательства должен пройти несколько этапов, в частности, нужно продолжить начатый ранее процесс повышения экономической обоснованности решений, принимаемых антимонопольным органом. Для этого считаем необходимым изменить порядок определения положения хозяйствующего субъекта как доминирующего. Определение доминирующего положения не должно зависеть только от размера доли рынка. При установлении доминирующего положения необходимо проводить правовую экспертизу всех факторов, в том числе возможность входа на рынок с такой же продукцией новых участников, подвижность спроса на продукцию, соотношение на рынке продукции доли предприятия и ее конкурентов, материальные ресурсы предприятия и его конкурентов и т.п.

Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. определены основные моменты, требующие должного внимания в целях достижения совершенствования системы. К ним относятся:

- создание институциональной среды и благоприятной организационной обстановки;
- преобразование антимонопольного законодательства и эффективное применение его на практике;
- совершенствование правовых положений, предупреждающих антимонопольные правонарушения;
- нахождение оптимальных для всех субъектов правоотношений критериев определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов;
- совершенствование механизма проведения мероприятий, направленных на развитие конкуренции на рынках с ограниченной конкурентной средой;
- повышение квалификации сотрудников Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации (далее – ФАС РФ) и т.д.¹

Основной целью внедрения данной стратегии является улучшение деятельности ФАС РФ, в том числе: повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации; исключение лишних ад-

¹ См.: Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

министративных барьеров для ведения бизнеса; уменьшение количества нарушений со стороны органов государственной власти.

В 2017 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации¹ был утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, который определил цели и пути совершенствования антимонопольной политики в указанный период.

Основным направлением Национального плана было то, чтобы до конца 2020 года в каждой отрасли присутствовало не менее трех хозяйствующих субъектов, в два раза было снижено число антимонопольных нарушений органов власти, в два раза должна быть увеличена доля государственных закупок у малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций и на восемнадцать процентов – закупок государственных компаний у малых и средних предприятий.

Помимо этого, План предусматривает внесение законопроектов об ограничении создания унитарных предприятий на конкурентных рынках, ограничение государственного участия в хозяйственных обществах, исключение возможности отнесения хозяйствующих субъектов, действующих в конкурентных сферах, к субъектам естественных монополий, поэтапное ограничение регулирования тарифов в конкурентных сферах². 2020 год подходит к своему завершению, однако, большая часть национального плана осталась неисполненной³.

В настоящее время для решения указанных проблем видится целесообразность в создании нового органа исполнительной власти, в полномочия которого будет входить регулирование вопросов развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. На современном этапе развития общества, к сожалению, нет такого органа, который бы одновременно занимался защитой данных уровней бизнеса. При этом, подобный орган существует в рамках межведомственной правительственной

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 56, ст. 324.

² См.: Шишкин, М.В. Антимонопольное регулирование: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М.В. Шишкин, А.В. Смирнов. М.: Юрайт, 2018. С. 86.

³ См.: Аблякимова Э.Э. Программные документы как основа публичного администрирования земельных отношений в России // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер.: Экономика и право. 2019. № 9. С. 90–93.

комиссии. Но он носит лишь совещательный и координационный характер, а за последние годы ситуация с малым и средним бизнесом ухудшилась, что свидетельствует о потребности законодательного вмешательства в данные институты.

Таким образом, создание данного органа может решить не все, но очень многие проблемы и задачи, назревшие в современном обществе в сфере антимонопольного регулирования.

Подводя итоги, можно сказать, что антимонополистическая деятельность в Российской Федерации не в зависимости от своего недавнего возникновения, весьма стремительно развивается. При этом задачей законодателя на данном этапе развития является такое правовое регулирование, которое и поспособствует развитию конкуренции и экономики в целом, но при этом ограничит излишнее вмешательство в деятельность предпринимателей.

А. С. Телегин

*заведующий кафедрой административного и конституционного
права Пермского государственного национального
исследовательского университета
e-mail: kifp.bk.ru*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ

A.S. Telegin

*Head of the Department of Administrative and Constitutional Law
Perm State National Research University, candidate of legal sciences,
professor*

LEGAL REGULATION OF THE CIVIL SERVICE IN COMPULSORY ENFORCEMENT BODIES

Аннотация. *Рассматриваются проблемы правового регулирования служебной деятельности органов принудительного исполнения. Отмечается сходство службы в различных органах государства, при этом имеют место разные подходы к регулированию одинаковых по существу вопросов. Обосновывается мнение о необходимости разработки единого правового акта, имеющего общеслужебный характер.*

Ключевые слова: *государственная служба, органы принудительного исполнения, правовой статус, служебная дисциплина.*

Повышение эффективности функционирования органов государства предполагает и совершенствование правового регулирования их деятельности. Однако анализ законодательства свидетельствует, что нередко нормативные акты, регламентирующие вопросы государственной службы в отдельных органах публичной власти нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

I. В октябре 2019 г. был принят федеральный закон «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации»¹, в соответствии с которым названные органы получили статус органов, осуществляющих деятельность правоохранительной направленности. Об этом свидетельствуют особенности, характеризующие деятельность в названных органах².

1. Выполнение профессиональных обязанностей по исполнению судебных решений по административным и гражданским делам, а также обеспечению установленного законодательством порядка функционирования судов нередко связано с определенными рисками для жизни и здоровья сотрудников, существенными нагрузками на их психику. Поэтому к лицам, поступающим на службу в органы принудительного исполнения предъявляются повышенные требования к состоянию здоровья и морально-психологическим качествам, а также установлены некоторые возрастной (от 18 до 40 лет) и образовательный цензы (наличие как минимум среднего профессионального образования). Не могут быть приняты на службу лица, имеющие или имевшие судимость, в том числе снятую или погашенную либо в отношении которых уголовное преследование было прекращено по причинам не реабилитирующего характера (в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности или примирением сторон, в связи с актом амнистии и др.).

2. Наличие специальных правовых актов, регулирующих статус сотрудников, вопросы организации и прохождения служебной деятельности. Это уже названный закон от 01.10.2019 № 398-ФЗ, указ Президента РФ от 25.12.2019г. «О некоторых вопросах прохождения службы сотрудниками органов принудительного исполнения Российской Федерации»³, постановление Правительства РФ от 01.01.2020 «Об установлении окладов денежного содержания сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации»⁴, приказ Минюста России от 27.12.2019 № 331 «Об утверждении Перечня заболеваний, препятствующих поступлению на службу в органы принудительного исполнения РФ»⁵ и др. Кроме того к отношениям, связанным со службой в органах принудительного исполнения, применяются отдельные

¹ См.: Собр. законодательства РФ. 2019. № 40, ст. 5488.

² См., *Бобров А.М., Телегин А.С.* Государственная служба иных видов: понятие и особенности // *Административное право и процесс.* 2018. № 9. С. 56–57.

³ См.: Собр. законодательства РФ. 2019. № 52, ч. 1, ст. 7939.

⁴ См.: Собр. законодательства РФ. 2020. № 2, ч. 2, ст. 203.

⁵ См.: СПС «КонсультантПлюс».

положения федерального закона от «О государственной гражданской службе РФ» и трудового законодательства Российской Федерации

3. Обязательным условием службы в органах принудительного исполнения является принятие присяги. Присяга имеет как нравственное, так и юридическое значение, так как ее нарушение может повлечь дисциплинарную ответственность. Кроме того, только после принятия присяги сотруднику может быть поручено выполнение заданий, связанных с риском для его жизни и здоровья.

4. Одним из атрибутов службы в органах принудительного исполнения является присвоение сотрудникам специальных званий начальствующего состава, наличие которых позволяет обеспечить ясность и стройность во взаимоотношениях между сотрудниками. Система специальных званий отражает также уровень квалификации, служебный стаж и заслуги, служебное положение и авторитет каждого сотрудника¹.

5. В связи с высокой общественной значимостью задач, выполняемых органами принудительного исполнения, законодатель наделяет их полномочиями представителя власти. При этом на всех участников деятельности, связанной с исполнением судебных решений возлагается обязанность по выполнению законных требований сотрудника органов принудительного исполнения, а невыполнение этой обязанности влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Однако ни в Кодексе РФ об административных правонарушениях, ни в Уголовном кодексе РФ подобных норм нет. Такой подход негативно влияет на имидж органов принудительного исполнения и требует законодательного решения.

II. Одним из вопросов, требующих четкого правового регулирования, является вопрос о статусе сотрудника органов принудительного исполнения, который имеет сложную структуру². Основу статуса составляют общеслужебные права и обязанности сотрудника, предусмотренные федеральными законами, ограничения и запреты, связанные с государственной службой, а также ответственность. В целом статус сотрудника органов принудительного исполнения во многом аналогичен статусу сотрудников других го-

¹ См.: Телегин А.С. К вопросу об иных видах государственной службы // Пермский юридический альманах. 2018. С. 133–134.

² См.: Административное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. М., 2011. С. 105.

сударственных органов, осуществляющих деятельность правоохранительной направленности. Однако некоторые из них обладают определенной спецификой.

Так, п. 21 ст. 11 федерального закона от 1 окт. 2019 г. № 328-ФЗ предусматривает возможность применения специальных мер государственного принуждения (физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия) сотрудниками органов принудительного исполнения. Это возможно с целью защиты жизни и здоровья граждан, пресечения преступлений и административных правонарушений, преодоления противодействия законной деятельности сотрудников органов принудительного исполнения. Однако федеральный закон от 21 июля 1997 г.

(в ред. от 27 дек. 2019 г.) № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» предусматривает, что таким правом наделены только судебные приставы по обеспечению установленного порядка в деятельности судов¹. При этом на них возлагается обязанность проходить специальную подготовку и периодическую проверку (не реже одного раза в год) готовности к действиям, связанным с применением указанных мер принудительного воздействия. Судебные приставы исполнители таким правом не наделены, соответственно на них не возлагается и обязанность по прохождению специальной подготовке.

Недостаточно урегулирован вопрос об основаниях дисциплинарной ответственности сотрудников органов принудительного исполнения. Так, в ч. 1 ст. 47 закона № 398-ФЗ, в которой приведено определение дисциплинарного проступка, содержится по существу лишь перечень отношений, складывающихся в процессе служебной деятельности, которые выступают в качестве объекта посягательства. В частности, говорится о нарушении законодательства РФ, Присяги, дисциплинарного устава и т.д. При этом не ясно, в чем конкретно состоит нарушение, какое невыполнение или ненадлежащее выполнение тех или иных правил, требований следует признать в качестве дисциплинарного проступка. Таким образом, решение во многом будет зависеть от субъективного усмотрения руководителя органа, и зависеть от личных симпатий либо антипатий по отношению к конкретному сотруднику. Это явно противоречит такому принципу юридической ответственности как объективность.

¹ См.: Собр. законодательства РФ. 1997. № 30, ст. 3590.

За совершение дисциплинарных проступков к сотрудникам органов принудительного исполнения могут быть применены такие взыскания как: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии и увольнение со службы. Таким образом, преобладающим является использование мер морального воздействия, которые отражают только негативную оценку противоправного поведения сотрудника со стороны руководителя, а взыскания, основанные на использовании факторов материального характера, отсутствуют.

Между тем в нормативных актах, регламентирующих деятельность других органов, осуществляющих деятельность, правоохранительной направленности, такие дисциплинарные взыскания предусмотрены. Это, например, понижение в специальном звании – в Следственном комитете РФ, перевод на нижестоящую должность – в органах внутренних дел, в органах государственной противопожарной службы.

Обычно названные взыскания применяются на срок не более одного года. Если в течение этого периода сотрудник не совершит нового дисциплинарного проступка, то его восстанавливают в прежнем специальном звании, либо переводят на прежнюю должность. Указанные взыскания помимо морального фактора имеют и материальное значение, так как понижение в специальном звании либо в занимаемой должности связано с уменьшением размера оклада за звание или должностного оклада. Использование подобных взысканий будет способствовать профилактике дисциплинарных правонарушений.

Указанные положения не соответствуют принципу единства правовых и организационных основ государственной службы, который в равной степени распространяется на гражданскую, военную и государственную службу иных видов. В этой связи представляется целесообразной разработка закона, который бы закреплял единые правила организации и прохождения всех видов государственной службы.

М.И. Темулкаев

*аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: temurkaev2013@mail.ru*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

M.I. Temurkaev

*graduate student of the Department of Administrative and Municipal Law
Saratov state law Academy*

PROBLEMATIC ISSUES OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

Аннотация. *В данной статье исследуются проблемы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел и пути их решения. Рассмотрены различные взгляды ученых относительно определения понятий «контроль» и «надзор». На основе проведенного исследования предложено авторское определение понятия контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел. Обоснована необходимость совершенствования законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел учитывая современные теоретические разработки.*

Ключевые слова: *контроль, надзор, органы внутренних дел, общественный порядок, общественная безопасность, полиция, контрольно-надзорная деятельность.*

В сфере контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел имеются различные проблемы, в частности отсутствие специального законодательства регулирующего вопросы контроля и надзора в деятельности органов исполнительной власти, в числе которых и Министерство внутренних дел Российской Федерации (Далее – МВД России), а также отсутствие единообразного понимания определения понятия «контроль» и «надзор» в юридической науке создает трудности в понимании данных самостоятельных явлений.

В юридической науке различными учеными-административистами исследовались вопросы контроля и надзора в органах внутренних дел, среди них Ю.Н. Мильшин, С.В. Пузырев, А.Л. Прозоров, А.Т. Дмитриев и др. которые выпустили различные труды

посвященные в частности сущности и содержанию, а также определению понятий «контроль» и «надзор».

Не смотря на теоретическую разработанность проблемных вопросов контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел, в данной сфере, отсутствует единообразное понимание относительно определения понятия контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел.

В данной связи следует согласиться с тем, что О.И. Бекетов считает, очевидным что контроль и надзор имеют большое значение в существующих условиях, что отражается в проводимых административных реформах¹.

Контрольно-надзорная деятельность ОВД находится в постоянном развитии, с целью повышения ее качества, что подтверждается принимаемыми на федеральном уровне программами. К ним в частности относятся федеральная программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»² и федеральная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»³.

Прежде чем перейти к анализу различных позиций ученых относительно определения понятий «контроль» и «надзор» определимся с их этимологией.

Так согласно словарю С.И. Ожегова, контроль заключается, «в проверке и наблюдении с целью проверки»⁴. В словаре русского языка А.П. Евгеньевой надзор – «наблюдение за кем-либо или чем-либо в целях охраны, контроля и т.п.»⁵.

Представленные в словарях определения понятий «контроль» и «надзор» дают основание сказать, что с точки зрения этимологии, не смотря на имеющиеся общие черты, а именно, наблюдение с целью проверки соответствия фактической ситуации нормативно установленным требованиям, данные явления понимаются не

¹ См.: *Бекетов О.И.* Административная деятельность полиции: учебное пособие. Омск, 2015. С. 143–416.

² См.: Постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 41, ст. 5183.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 4, ст. 2188.

⁴ *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 10-е изд., перераб. и доп. М., 1973. С. 268.

⁵ *Евгеньева А.П.* Словарь русского языка. Т. 2. М., 1986. С. 344.

однозначно, в некоторых случаях в содержание надзора включается контроль что искажает понимание их сущности в целом.

В юридической литературе встречаются различные позиции относительно определения понятия «контроль». В целом они основываются на определении В.Г. Афанасьева, который считает, что контроль состоит в наблюдении и проверке на предмет соответствия процесса функционирования объекта изданным управленческим решениям (приказы, стандарты и т.д.), с целью выявления отклонений от данных решений, результата воздействия субъекта на объект, принятых принципов организации и регулирования¹.

По мнению Д.Н. Бахраха контроль выступает важнейшим видом обратной связи, по ее каналу органы власти получают сведения о существующем положении дел, выполненных решениях².

Анализ вышеприведенных позиций ученых, позволяет сказать, что контролю свойственна цикличность, то есть определенный алгоритм в виде желаемого результата, фактического выполнения и его измерения, проведение сравнения имеющейся ситуации с закрепленными нормативными требованиями, выявление отклонений, установление оснований отклонений и их исправление. Соответственно подобна последовательность контроля позволяет не упустить из внимания нарушения законности, способствует эффективному устранению отклонений в деятельность органов внутренних дел, а также конкретных работников в зависимости от вида контроля.

Соответственно контроль в юридической науке понимается в качестве важнейшей функции управления, заключающийся в наблюдении с целью установления фактического положения объекта в сравнении с предполагаемым в нормативных документах, а также в случае выявления исправления отклонений от нормативных предписаний.

Проанализируем некоторые позиции авторов в юридической науке относительно определения понятия «надзор». Так, по мнению Ф.С. Разаренова надзор как самостоятельное явление заключается в систематическом наблюдении органов управления за неукоснительным соблюдением правил общеобязательного характера³.

¹ См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования) / М., 1973. С. 240.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 358.

³ См.: Разаренов Ф.С., Котюргин С.И. Административный надзор советской милиции: учебное пособие. М., 1979. С. 10.

Представляется интересной позиция Р.И. Денисова, который под надзором понимает специальный вид работ, который имеет существенные отличия от контроля по задачам и целям¹.

В целом не смотря на многообразие позиций ученые-административисты относительно сущности надзора сходятся во мнении, что надзор заключается в проведении проверки на предмет законности функционирования поднадзорных объектов.

Проведенный анализ позволяет сказать, что надзор представляет собой деятельность специальных государственных органов по отношению к поднадзорным объектам, с целью обеспечения законности и соблюдения нормативных установок. Соответственно надзор направлен на обеспечение законности в определенной сфере деятельности, имеет правоохранительное назначение.

Соответственно, анализ различных мнений ученых относительно таких сложных явлений как «контроль» и «надзор» является важным и необходимым условием совершенствования деятельности государственных органов в данной сфере. В целом очевидно, что ученые выдвигают позиции, которые во многом совпадают, однако имеются своеобразные тезисы, которые всесторонне аргументируются учеными, однако желаемое единообразие в понимании контроля и надзора не достигается.

Необходимо учитывать предпринимаемые меры по проведению оптимизации в федеральных органах исполнительной власти, в том числе и в МВД России, которые затрагивают также и разделение функций по контролю и надзору.

Таким образом предлагается разработать законопроект, например, Федеральный закон «О контроле и надзоре органов исполнительной власти», в котором необходимо четко разграничить и закрепить в частности термины «контроль» и «надзор», объекты и субъекты, формы и методы их осуществления. Контрольно-надзорная деятельность является важным и необходимым элементом системы МВД России способствующая обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина, предупреждению и пресечению правонарушений и в целом повышению эффективности работы органов внутренних дел.

На основании проведенного исследования предлагается авторское определение понятие контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел, под которой необходимо понимать де-

¹ См.: Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981. С. 7.

тельность органов внутренних дел, которая заключается в систематическом наблюдении за определенными объектами, в том числе за гражданами в общественных местах, предупреждение правонарушений, применение мер административного принуждения, а также ответственности с целью обеспечения законности и правопорядка.

К.А. Тихонов

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: Shtirlec2201@yandex.ru*

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТРАНСПОРТНОМ КОМПЛЕКСЕ

К.А. Tikhonov

*Associate Professor of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy», PhD in law*

PROBLEMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE TRANSPORT SECTOR

Аннотация. *В статье описан принцип государственно-частного партнерства как инновационной технологии в развитии транспортной системы. Кроме того, рассмотрена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, предусматривающая применение механизма ГЧП. Развитие транспортной сферы Российской Федерации обеспечит рост экономики государства. Внедрение механизма ГЧП – это важная тенденция используемых подходов к решению задач, стоящих перед государством, а также способ привлечения частных инвестиций в публичный сектор экономики России.*

Ключевые слова: *транспортная инфраструктура, государственно-частное партнерство, экономика, развитие.*

На сегодняшний день инфраструктурный элемент российской экономики – один из самых недоинвестированных областей экономики, что и объясняет недостаточный уровень его развития.

Особенная актуальность заключается в развитии транспортной инфраструктуры в России. Транспорт – определяющая часть инфраструктуры на обширной территории Российской Федерации, поскольку, как справедливо отмечают О.В. Малиновская и И.П. Скобелева, «создает объективные условия для непрерывного функционирования всех других отраслей экономики»¹. Согласно мировому опыту, решить успешно проблему на счет недостатка

¹ Малиновская О.В., Скобелева И.П. Институт государственно-частного партнерства на транспорте: значение, особенности и проблемы // Вестник государ-

инвестиций на всех уровнях для развития и обновления инфраструктуры предоставляется возможным только лишь на базе активного задействования механизмов государственно-частного партнерства¹.

Заслуживает внимание и доля проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), входящих на транспортный сектор, – 28,6 % от общего числа проектов ГЧП².

Под механизмом ГЧП следует понимать «результативный механизм развития экономики при осуществлении масштабных инфраструктурных проектов большой стоимости»³.

В настоящее время ГЧП в транспортной сфере России характеризуется недостаточным развитием, поскольку не всегда имеет место строгое распределение сфер компетенции, отсутствуют четкие приоритеты. По качеству транспортные услуги не соответствуют установкам, которые прописаны в целевых программах развития транспорта.

Кроме того, как отмечает Ш.М. Тагиров, эффективное функционирование модели ГЧП неразрывно связано с разумным разграничением степени влияния каждого из субъектов партнерского соглашения на реализуемые проекты. Рост влияния бизнеса периодически приводит к приватизации объекта взаимодействия полностью или в части, в связи с чем государство должно сохранять за собой право собственности на объекты ГЧП⁴.

Еще одна существенная проблема – недостаточный уровень конкурентоспособности российских компаний и всей транспортной системы страны в целом на мировом рынке транспортных услуг. Это является следствием слабой конкурентоспособности российских транспортных организаций на международном уровне

ственного университета морского и речного флота им. адмирала С.О. Макарова. 2010. № 1 (20). С. 152–159.

¹ См.: *Попадюк Т.Г., Шелкина К.Л.* Возможности и перспективы инновационной технологии государственно-частного партнерства в финансировании транспортной инфраструктуры // Управление экономическими системами: электронный научный журнал, 2014. № 11. С. 28.

² См.: Всероссийская еженедельная газета «Транспорт России». URL: <http://transportrussia.ru/transportnaya-infrastruktura/effektivnost-gchp.html> (дата обращения: 31.08.2020).

³ *Омелехина Н.В.* Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства // Финансовое право. 2017. № 5. С. 3–9.

⁴ См.: *Тагиров Ш.М.* Роль государственно-частного партнерства в развитии транспортной отрасли РД // УЭПС: управление, экономика, политика, социология. 2016. № 3. С. 35–41.

не, а также «эффективного использования геополитических достоинств страны при транзитных международных перевозках»¹.

Нынешнее состояние транспортной системы Российской Федерации нуждается в разработке новых инструментов финансирования и усовершенствовании уже имеющихся. Для улучшения состояния инфраструктуры в России целесообразным представляется привлечение частных инвестиций в сферу дорожного хозяйства, в силу того, что ресурсы бюджетов ограничены. Поэтому наиболее приемлемым методом привлечения частных средств в большие инфраструктурные инновационные проекты видится применение механизмов ГЧП в дорожном хозяйстве.

В июне 2014 года Правительством РФ внесены изменения в Транспортную стратегию Российской Федерации в период до 2030 года. Согласно новой редакции основной целью развития транспортного комплекса России ставится «создание единого транспортного пространства России». Для ее реализации разработан комплекс мероприятий «по развитию интегрированной инфраструктуры всех видов транспорта, созданию транспортных узлов, решению проблем сбалансированности транспортной системы». Поставлена задача применения механизмов ГЧП для достижения целей Стратегии².

Цели транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года включают прирост грузооборота практически в 1,5 раза и пассажиропотока в 1,46 раза. Кроме того, до 2030 года запланировано создание скоростного международного транспортного коридора «Запад-Восток» путем реконструкции ряда автодорог: магистрали М-1 «Беларусь» и трассы Москва – Нижний Новгород – Екатеринбург – Тюмень – Омск – граница Казахстана³.

В заключение следует отметить, что в настоящее время перед Правительством Российской Федерации стоит задача укрепления организационных, правовых и экономических основ механизма ГЧП, что направлено на повышение интереса частных инвесторов к партнерству с государственными структурами. Данная задача

¹ Рубцова М.В. Проблемы конкуренции на рынке транспортных услуг // Транспортное право. 2016. № 3. С. 3–6.

² Зубайдуллина Д.В. Механизмы государственно-частного партнерства при реализации проектов дорожной инфраструктуры России // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 12 (72). С. 80.

³ См.: Правкин С.А. Реализация механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере // Транспортное право и безопасность. 2019. № 1 (29). С. 137–156.

возможна при условии внедрения прозрачной процедуры конкурсного отбора инвесторов. Честная конкуренция в сфере ГЧП обеспечит успешную реализацию проектов на федеральном и региональном уровнях, а также уменьшит совокупные общественные издержки и производственные риски.

К.А. Тихонов

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: Shtirlec2201@yandex.ru*

В.Г. Калюжный

*студент 3 курса Межрегионального юридического института
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

К.А. Tihonov

*docent of the Department of administrative and municipal law
Saratov State Law Academy, Candidate of law, docent*

V.G. Kaluzhniy

student of Interregional Law Institute Saratov State Law Academy

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP OF RAILWAY TRANSPORT

Аннотация. *В данной статье поднимаются несколько наиболее актуальных проблем на данном этапе в сфере государственно-частного партнерства в сфере железнодорожного транспорта в Российской Федерации. В работе анализируется развитие и изменения в инвестиционной политике государства, а также предлагается решение поднятых проблем по рассматриваемой теме.*

Ключевые слова: *партнерство, транспорт, инвестиции, оптимизация бюджета, железнодорожные сети.*

Государственно-частное партнерство – это соглашение между государством и частным лицом, целью которого является создание каких-либо объектов или предоставление услуг. Заинтересованность обеих сторон, государства и частного лица, в том, что каждая из сторон достигает желаемого результата с наименьшими издержками и наибольшей эффективностью. Роль данного партнерства особенно возрастает в период финансово-экономических кризисов, позволяющий стабилизировать затраты государства и частного капитала.

Такое партнерство может выражаться в различных формах: привлечение инвестиций; делегирование части полномочий част-

ным лицам, но под контролем государства; возможность применения в интересах государства современных технологий, профессиональных специалистов. Немаловажным аспектом можно указать разделение рисков и затрат между партнерами. Особое внимание привлекает данный вид партнерства в сфере железнодорожного транспорта.

Разумеется, одним из основополагающих аспектов государственно-частного партнерства в данной сфере является привлечение частных инвестиций. Если приступить к анализу итогов завершённой программы развития данной отрасли на период до 2020 года¹, то можно выявить приоритет привлечения инвестиций для закупок тягового подвижного состава. Однако в обновлении и реконструкции нуждаются и иные сферы, например, железнодорожные сети. Указанный приоритет сместился к концу прошедшего десятилетия, в частности, согласно инвестиционной программе ОАО «РЖД» на 2019 год в качестве одного из основных направлений указывается модернизация ж/д путей в ряде регионов России, развитие железнодорожных узлов².

В настоящий момент приоритетом, согласно долгосрочной программе развития до 2025 года, является повышение мобильности населения, качества грузоперевозок³. Для создания максимально комфортных условий, необходимых для реализации данных программ и предупреждения двух фатальных крайностей – недостаточного финансирования или крайне высокого уровня финансовых затрат в условиях кризиса – представляется необходимым разделение расходов между государством и частными лицами. Обе стороны извлекут из данного партнерства выгоду с наименьшими потерями.

Роль участия частных партнеров можно оценить, проанализировав Транспортную стратегию Российской Федерации на период

¹ См.: Распоряжение ОАО «РЖД» от 27.12.2013 № 2922р «Об утверждении программы научно-технического сопровождения генеральной схемы развития сети железных дорог ОАО «РЖД» на период до 2020 года». URL: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/download/download.html?id=31327032> (дата обращения: 05.11.2020).

² URL: https://old-ir.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=35 (дата обращения: 05.11.2020).

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19.03.2019 № 466-р «Об утверждении программы развития ОАО «РЖД» до 2025 года» (вместе с «Долгосрочной программой развития открытого акционерного общества «Российские железные дороги» до 2025 года») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019 № 12, ст. 1354.

до 2030 года¹. Согласно данной стратегии, планируется реализация проектов в сфере государственно-частного партнерства на сумму более 380 миллиардов долларов США.

Ввиду значительного финансового оборота целесообразно уделить внимание и актуальным проблемам данной сферы. Одна из проблем заключается в недостаточной компетенции должностных лиц государственных органов в области государственно-частного партнерства. Недостаточность инвестиционной привлекательности железнодорожных проектов влечет за собой низкий уровень конкуренции между частными партнерами. В качестве решения предлагается организация наработки специальных навыков должностными лицами по вопросу привлечения организаций к партнерству, разработка широкого спектра льгот для таких субъектов на федеральном и региональном уровнях.

В рамках проработки решений указанной проблемы также следует рассмотреть вопрос о выделении средств на организацию курсов повышения квалификации соответствующих. Следует осуществлять возложение функционала по привлечению частных инвестиций только на компетентных специалистов, способных к организации процессов на высоком уровне.

Преодоление второй проблемы – привлекательности государственно-частного партнерства для инвесторов – требует глубокого анализа возможности предоставления преференций для частных партнеров в сфере налогообложения, содействия в их организационной деятельности. В качестве примера стимулирующих мер можно выделить предоставление земельных участков в собственность или на праве бессрочного пользования в интересах деятельности юридического лица и т. д. Данные вопросы должны быть подробно проанализированы и обсуждены на законодательном уровне.

Таким образом, рассматривая роль государственно-частного партнерства в сфере железнодорожного транспорта, необходимо указать, что данный вид партнерства затрагивает значительный сектор экономической деятельности Российской Федерации. Качество взаимодействия частного капитала и государства оказывает развивающее воздействие на совершенствование железнодорожного транспорта, позволяет создать наиболее комфортные условия для пассажирских и грузовых перевозок, так как данный

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734 «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 50, ст. 5977.

вид транспорта, с учетом территории страны, зачастую является наиболее сбалансированным видом транспорта для достижения указанных целей.

По своей сути государственно-частное партнерство в сфере железнодорожного транспорта становится не просто инвестиционным проектом, а возможностью совершенствования железнодорожного сообщения в Российской Федерации, что, бесспорно, отразится на экономической, социальной и оборонной сферах, а также окажет влияние на развитие транспортной сферы России в целом.

Р.Р. Фаисханов

*аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: emilzola1990@yandex.ru*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СЛУЧАЕ СМЕРТИ ВЛАДЕЛЬЦА ОРУЖИЯ

R. R. Faiskhanov

*postgraduate student of the Department of administrative and municipal
law Saratov state law Academy*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN STATE BODIES IN THE EVENT OF THE DEATH OF A GUN OWNER

Аннотация. *Отсутствие регламентации сдачи (изъятия) оружия на ответственное хранение в территориальные органы Росгвардии или МВД России в случае смерти владельца оружия способствует его переходу в разряд нелегального. Решением указанной проблемы может стать закрепление обязанности органов ЗАГС внесения в банки данных информации о лицах, владеющих оружием, в случае регистрации их смерти.*

Ключевые слова: *Росгвардия, взаимодействие, контроль и надзор, лицензирование, смерть владельца оружия.*

Незаконное распространение оружия, коррелирующее с числом преступлений, совершенных с его использованием, является одной из проблем, характерных как для российской¹, так и для международной практики².

Обратим внимание, что нарушения в области оборота оружия включены Кодексом Российской Федерации об администра-

¹ См.: Зухуров Б.Н. От криминального прошлого в прогрессивное будущее / Б.Н. Зухуров, В.А. Самсонов // Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической ситуации: Материалы международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 28 апреля 2017 г.): сб. науч. ст. / Отв. ред. Л.В. Санина, Е.М. Якимова. Иркутск, 2017. С. 62.

² См.: Дирютин И.В. Проблемы борьбы с незаконным оборотом огнестрельного оружия // Вестник Удмуртского университета. Сер.: Экономика и право. 2010.

тивных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2020 г.)¹ (далее – КоАП РФ) в число правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность².

Отметим, что в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 18 марта 2020 г.) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Закон о Росгвардии) осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия возложено на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия, войска национальной гвардии)³.

В свою очередь, полномочия по осуществлению лицензионно-разрешительной деятельности, в целях реализации которых в войсках национальной гвардии функционируют лицензионно-разрешительные подразделения (далее – подразделение ЛРР, подразделения лицензионно-разрешительной работы), закреплены в п. 15 ст. 9 Закона о Росгвардии.

При этом, важнейшим условием эффективного обеспечения контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, является слаженная работа по взаимодействию лицензионно-разрешительных подразделений как с другими структурами Росгвардии, так и с иными органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами и общественностью⁴.

В то же время, необходимо отметить такой фактор, способствующий совершению преступлений в сфере незаконного оборота оружия, как отсутствие регламентации сдачи (изъятия) оружия на ответственное хранение в территориальный орган Росгвардии или МВД России, в случае смерти владельца оружия.

№ 4. С. 96.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. 2020. № 73.

² См.: *Аникин С.Б.* Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина. Саратов, СГЮА, 2010.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4159; 2020. № 12, ст. 1656.

⁴ См.: *Шеншин В.М., Фаисханов Р.Р.* Особенности взаимодействия подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии при выполнении возложенных на них задач // Военное право. 2019. № 6 (58). С. 97.

Заметим, что принадлежавшее умершему лицу оружие наследуется на общих основаниях. При этом на принятие наследства не требуется специального разрешения¹ и если на момент его открытия и принятия у наследника нет необходимого разрешения или лицензии, то это обстоятельство не является основанием для отказа в выдаче свидетельства о праве на наследство². Подчеркнем, что меры по охране входящего в состав наследства оружия до получения наследником специального разрешения, осуществляются с соблюдением соответствующего порядка, установленного законом (ст. 1180 ГК РФ)³. Так, в соответствии со ст. 20 и п. 1 и 5 ст. 27 Закона об оружии, в случае смерти собственника гражданского оружия или смерти гражданина, имевшего на законном основании боевое или служебное оружие, Росгвардией или ее территориальными органами осуществляется изъятие оружия для ответственного хранения до решения вопроса о наследовании имущества и получении лицензии на приобретение гражданского оружия.

Наряду с указанным выше, на сегодняшний день, в случае смерти владельца оружия, отсутствует нормативно закреплённая обязанность наследников уведомлять о смерти владельца оружия подразделения лицензионно-разрешительной работы для изъятия оружия, равным счетом, как и самостоятельно сдавать оружие на ответственное хранение до вступления в наследство.

Вследствие этого оружие может быть не своевременно изъято из оборота. При указанных обстоятельствах возникает резонный вопрос о том, кто фактически несет бремя ответственности за хранение оружия в условиях, обеспечивающих безопасность хранения и исключающих доступ к нему посторонних лиц, после смерти его владельца. И так как на сегодняшний день это фактически никем не осуществляется, то создаются предпосылки перехода оружия, являющегося источником повышенной опасности, в незаконный оборот.

Следовательно, в случае смерти владельца оружия выявляются следующие проблемы:

¹ См.: Демичев А.А. Особенности наследования ограниченно оборотоспособных вещей в современном российском праве // Вестник Нижегородской правовой академии. 2016. № 11 (11). С. 45.

² См.: Серебрякова А.А. Наследование гражданского и наградного оружия // Наследственное право. 2007. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. от 18 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49, ст. 4552; 2019. № 12, ст. 1224.

1) отсутствие механизма информирования лицензионно-разрешительных подразделений Росгвардии о смерти владельца оружия;

2) потенциальная возможность не реализации нормы об ответственном хранении оружия до решения вопроса о наследовании имущества и получения лицензии на его приобретение.

Обобщая изложенное, можем утверждать то, что судьба оружия, после смерти его владельца, относится к числу вопросов, нуждающихся в детальном анализе и регламентировании.

В целях своевременного информирования лицензионно-разрешительных подразделений о смерти владельцев оружия, а также восполнения имеющегося правового вакуума, необходимо закрепление обязанности компетентных органов вносить информацию в банки данных о лицах, владеющих оружием, в случае регистрации их смерти в виде дополнения в Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации¹ (далее – Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему).

Так, п. 78 Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему следует дополнить абзацем вторым:

«Органам, осуществляющим государственную регистрацию актов гражданского состояния, в установленные сроки вносить сведения в банки данных о государственной регистрации смерти лиц, владеющих оружием».

Результатом предложенных дополнений должно явиться своевременное уведомление лицензионно-разрешительного органа в сфере оборота оружия о смерти владельца оружия и оперативное принятие мер по исключению возможности перехода оружия в разряд нелегального.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 (в ред. от 29 марта 2019 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; 2019. № 14, ч. 3, ст. 1545.

А.В. Шиндина

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени Исаака Ефимовича Фарбера ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: a.v.shindina@yandex.ru*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

A.V. Shindina

*Ph. D., associate Professor of the Department of constitutional law
named after Isaac Efimovich Farber Saratov state law Academy*

CURRENT ISSUES OF IMPLEMENTING THE INSTITUTION OF DELEGATION OF AUTHORITY IN MODERN RUSSIA

Аннотация. *В статье проведен конституционный анализ современного правового закрепления института делегирования полномочий. Рассматривается вопрос развития института делегирования государственных полномочий в части совершенствования законодательной ветви власти. Представлены примеры нормативного закрепления передачи полномочий на региональном уровне власти. Предлагается авторское понимание категории «делегированное законодательство». Анализируется сохранение баланса системы разделения властей при возможном развитии делегирования законодательных полномочий.*

Ключевые слова: *Конституция РФ, государство, законодательная власть, делегирование государственных полномочий.*

Институт делегирования полномочий в современной России – не только важный, но и недопустимо мало применяемый институт в современном построении государственных отношений различных уровней власти. Считаем, что проработанное применение передачи государственных полномочий позволит не только упростить реализацию механизма государственных полномочий, но и «улучшит качество» предоставляемых государством услуг (исходя из общепринятой в мировой практике концепции «сервисного» государства). Так что же в реальности обстоит с интегрированием делегирования полномочий в современной России? В настоящее время

мы видим реализацию института делегирования полномочий как от федеральных органов к субъектам, как от субъектов – органам местного самоуправления, так и наоборот. Кроме того, имеет место и наднациональное делегирование государственных полномочий субъектам международных организаций и корпораций. В связи с указанным возникает вопрос: каким образом закреплен процесс делегирования полномочий в Российской Федерации?

Отметим, что единого нормативно-правового акта, регламентирующего весь объем отношений, связанных с передачей полномочий, в настоящий момент не существует. Но на уровне регионального законодательства, такие примеры нормативного закрепления, имеются. Например, ст. 16 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997¹ предусмотрено взаимное делегирование полномочий, делегирование полномочий в сфере нормотворчества предусмотрено основными законами Республики Ингушетия; исключительное делегирование полномочий в системе органов исполнительной власти допускается в республике Саха Якутия; и делегирование полномочий при работе органов местного самоуправления предусмотрено законодательством Республики Мордовия (см. подробнее Постановление Администрации Рузаевского муниципального района Республики Мордовия от 31 января 2012 г. № 130 в ред. от 26 марта 2014 г. «О делегировании начальнику управления образования администрации Рузаевского муниципального района Республики Мордовия отдельных полномочий Главы администрации Рузаевского муниципального района»²).

Интересный факт, что законодательство некоторых субъектов запрещает делегирование полномочий. Например, в ст. 8 Закона Республики Марий Эл от 7 декабря 2001 г. № 45-З в ред. от 2 марта 2015 г. «О Государственном Собрании Республики Марий Эл»³ говорится, что парламент не вправе делегировать свои полномочия Председателю парламента и иным должностным лицам и органам парламента Республики.

Говоря о развитии института делегирования полномочий, а также необходимости его нормативного закрепления, обратимся к наиболее часто возникающему вопросу по этому поводу: не нарушается ли конституционный принцип разделения властей,

¹ См.: Кабардино-Балкарская правда. № 177. 09.09.1997; Официальная Кабардино-Балкария. № 17. 30.04.2014.

² См.: Рузаевская газета. № 6. 10.02.2012.

³ См.: Марийская правда. № 38. 18.12.2001.

закрепленный в ст. 10 Конституции Российской Федерации при возможности делегирования полномочий? Попытаемся ответить, рассматривая делегирование в области нормотворчества, так как именно данная сфера наиболее актуальна и все чаще слышатся предложения о делегировании законодательных полномочий Правительству для достижения наиболее высоких результатов в законотворчестве. Целью делегированного законодательства является «оптимизация государственного управления», поэтому соответствующий институт должен «органично вписываться» в теорию разделения властей. Каким образом? Делегированное законодательство – не что иное, как санкционирование парламентом законодательной деятельности правительства фактически, ни что иное, как ее легализация.

Необходимость рассмотрения возможности введения подобной практики подтверждает и имеющийся зарубежный, да и российский опыт: с июня 1994 г. по декабрь 2018 г. Правительством Российской Федерации в Государственную Думу было внесено 3627 законопроектов практически по всем сферам общественной жизни, многие из которых при их рассмотрении стали законами¹.

Отметим и тот факт, что практика делегированного нормотворчества не должна иметь характер абсолютного применения, а использоваться при определенных условиях. Считаем обоснованным предложить возможные варианты применения делегированного законотворчества: например, при наступлении чрезвычайных ситуаций, а также в условиях, не терпящих отлагательств. Возможно, проведение реформ, когда Правительство выступает не только «более сведущим субъектом», но и необходимо незамедлительное реагирование на происходящие изменения, в первую очередь, нормативно-правовое. Но любая легализация делегированного законодательства в современной России должна осуществляться под жестким парламентским контролем.

Резюмируя, отметим, что институт делегирования государственных полномочий – перспективное направление совершенствования качества механизма управления. Безусловно, подобная деятельность должна осуществляться в определенных границах и пределах, не нарушающих существующий баланс системы сдержек и противоречий, позволяющий выстраивать качественное взаимодействие системы разделения властей.

¹ URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения: 07.10.2020).

Ж.В. Эстерлейн

*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Пермского филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: 89048416984@mail.ru*

И.Ю. Загоруйко

*профессор кафедры административного и конституционного
права ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет», Пермский военный институт
войск национальной гвардии Российской Федерации, доктор
экономических наук, кандидат юридических наук, профессор
e-mail: 89082750080@mail.ru*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПОРЯДОК ЛИШЕНИЯ ЛИЦЕНЗИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

J.V. Esterlein

Ph.D., Associate professor of the department of civil law disciplines

I.Yu. Zagoruiko

*Perm State National Research University, Perm (Russia)
The Perm Military Institute of the National Guard Troops of the Russian,
Doctor of Economics, Candidate of Legal Sciences, Professor*

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROCEDURE FOR DESTROYING LICENSE ACTIVITIES OF CREDIT ORGANIZATIONS

Аннотация. Данная статья посвящена рассмотрению порядка и оснований лишения кредитной организации лицензии. В статье дано определение банка и банковской деятельности, проанализировано банковское законодательство, являющееся основанием для лишения лицензии.

Ключевые слова: административные нормы, банковская деятельность, кредитные организации, законодательство, административный статус, юридическая ответственность, лицензии.

Деятельность банка, а также его нормальное функционирование является одним из важнейших элементов экономики, как страны, так и мировой экономики в целом. Для понимания про-

блемы лишения лицензионной деятельности банка необходимо понимать, что такое банковская деятельность, банк и кредитная организация. В Федеральном Законе «О банках и банковской деятельности» дается определение банка как кредитной организации, которая имеет исключительные права на некоторые операции, такие как привлечение и размещение денежных средств как юридических, так и физических лиц, также банк обладает правом распоряжения денежными средствами, полученными от клиентов на условиях платности, возвратности и срочности¹.

То есть банк – это некий финансовый посредник между юридическими и физическими лицами, которые в своем распоряжении имеют свободные денежные средства и хотят воспользоваться услугами банка.

Итак, под банковской деятельностью понимается сама деятельность банка. Стоит отметить, что точного определения понятия банковской деятельности в Законодательстве РФ не дается. Но данное понятие очень часто используется в различных законах, таких как ФЗ «О банках и банковской деятельности», а также ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации» и ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и других.

Лишение банковской лицензии является принудительной мерой, которую Центральный Банк применяет к кредитным организациям. Стоит отметить, что основной целью данного мероприятия является прекращение банковской деятельности, которая носит характер, не соответствующий нормам права и банковскому законодательству Российской Федерации. На сегодняшний день банковской лицензии лишились 97 банков, 343 кредитных организации согласно статистике ЦБ РФ.

Основными нормативно-правовыми актами, которыми руководствуется Центральный Банк России являются такие акты как ФЗ «О банках и банковской деятельности», ФЗ «О Центральном Банке РФ», инструкции ЦБ РФ «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» и другие.

Стоит отметить тот факт, что Центральный Банк Российской Федерации при помощи нормативно-правовых актов устанавливает определенный порядок отзыва банковской лицензии.

¹ См.: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 27.12.2019). URL: www.pravo.gov.ru, 28.12.2019, № 0001201912280078.

Итак, лишение лицензии имеет ряд особенностей:

1. Является наиболее высшей санкцией в том, случае если выявлены нарушения в деятельности банка;
2. ЦБ РФ действует от лица государства и тем самым государство проявляет реакцию на нарушение закона;
3. Является одной из предпосылок банкротства потому без отзыва лицензии прийти к стадии банкротства очень сложно.

В современном законодательстве, а именно в ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности» говорится о некоторых принципах, используемых при процедуре отзыва лицензии у банка.

Итак, принцип гласности говорит нам о том, что все нормативно-правовые акты, а также все подзаконные акты, которые связаны с процедурой отзыва лицензии должны быть публично опубликованы.

Следующий принцип публичности. Он заключается в том, что отзыв лицензии у банка основан на интересах клиентов кредитных организаций и а также и общества в целом.

Принцип законности. Главное это то, что осуществление отзыва лицензии осуществляется на законных основаниях, которые как было сказано выше закреплены в ФЗ «О банках и банковской деятельности», а именно в ст. 20.

ЦБ РФ использует отзыв лицензии у банков как крайнюю меру, при нарушении закона, а также при невыполнении требований нормативных актов ЦБ РФ. После завершения лишения лицензии банк утрачивает право на те или иные банковские операции.

Согласно ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности» в случае нарушения законодательства ЦБ РФ вправе сделать отзыв лицензии банка. Также согласно ст. 74 ФЗ «Центральном Банке РФ» ЦБ РФ может применять различные санкции по отношению к кредитным организациям, так, например, он может штрафовать, запрещать осуществление определенных банковских операций и все эти меры применяются при неисполнении банком предписаний об устранении нарушений¹. Но как говорилось ранее, лишение лицензии – это крайняя мера, перед этим у банка или кредитной организации существует возможность исправить нарушения.

¹ Федеральный закон от 10.07.2002г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 20 июля 2020 года). URL: www.pravo.gov.ru, 20.07.2020, № 0001202007200055.

ЦБ РФ может отозвать лицензию в следующих случаях:

1. Если был выявлен факт о недостоверной информации, которая была основой для выдачи лицензии. Важно заметить, что ЦБ РФ может проверить деятельность банка или кредитной организации лишь за последние пять лет согласно ст. 70 ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации».

2. В случае не своевременной реализации услуг банка, которые были указаны в банковской лицензии.

3. Если были выявлен факт недостоверности в предоставленной отчетности банка, об этом говорится в указание ЦБ РФ № 2293-У.

4. Применяется, если в отчетности:

- говорится о соответствии деятельности банка обязательным нормативам, хотя ЦБ РФ выявил обратное;
- не полнота отраженной информации, например, неисполнение своих обязательств перед кредиторами и других обязательных платежей;
- не отражение операций сумма которых равна или более 3 млн руб.

Стоит отметить, ЦБ РФ может находить факты недостоверной информации в отчетах, а также в актах проверки банка, а также других документах.

1. Также основание является несвоевременное предоставление ежемесячной отчетности более чем на 15 дней.

2. Осуществление тех банковских операции, которые не предусмотрены банковской лицензией.

3. Неисполнение требований суда о взыскание денежных средств со счетов клиентов банка.

4. В случае несоблюдения банковского законодательства РФ.

5. В случае неисполнения требований нормативно-правовых актов, а также в различных ФЗ, например, ФЗ «О Центральном Банке России» или ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» и другие. А также не исполнение такого ФЗ как ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

6. Регулярное не предоставление банком в ЦБ РФ обновленных сведений, которые вносятся в единый государственный реестр.

Все выше изложенное является причинами отзыва лицензии банка. ЦБ РФ также оценивает степень серьезности нарушений

и решает лишить или нет банк лицензии¹. Но есть ситуации, когда банк лишается лицензии сразу, отзыв лицензии производится незамедлительно в случаях:

1. В случае, когда количества собственных средств меньше, чем минимальное значение, которое установлено было на дату регистрации согласно ст. 11.2 ФЗ «о банках и банковской деятельности».

2. Неисполнение требований Центрального банка РФ.

3. В случае, когда банк не в состоянии удовлетворить требования кредиторов, которые касаются денежных обязательств, а также уплаты обязательных платежей в течении двух недель с даты их наступления².

4. В случае снижения собственного капитала, при условии, что кредитная организация не обращается в ЦБ РФ с целью изменения ее статуса с банковского на не банковский согласно ст. 11.2 ФЗ «О банках и банковской деятельности».

Итак, процедура отзыва лицензии ЦБ РФ основывается на ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности».

Стоит отметить, что процедура лишения лицензии занимает 15 дней с даты, когда ЦБ РФ получил данные, которые служат основанием для данной процедуры. Банк может обжаловать решение в течении 30 дней с того момента как было опубликовано информация об лишения лицензионной деятельности банка в журнале «Вестник Банка России». После данной процедуры банк должен быть ликвидирован согласно ст. 23.1 ФЗ «О банках и банковской деятельности», где в качестве инициатора по ликвидации выступает ЦБ РФ либо же признание его банкротом.

Согласно ст. 23.1 ФЗ «О банках и банковской деятельности», принудительная мера по ликвидации банка начинается с обращения в арбитражный суд РФ.

Но в то же время стоит отметить, что у банка могут быть признаки несостоятельности, а именно банк может быть банкротом³.

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 16 октября 2020 г) // Российская газета от 27 октября 2020 г.

² См.: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 27.12.2019). URL: www.pravo.gov.ru, 28.12.2019, № 0001201912280078.

³ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 02.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

Подается заявление о признании кредитной организации банкротом. Несостоятельность заключается в том, что банк не в состоянии исполнять свои обязательства перед кредиторами и осуществлять обязательные платежи согласно ст. 25 ГК РФ. Также может быть и добровольная ликвидация банка, решение о таком принимается совместно с учредителями и кредиторами этого банка.

Банковская отрасль оказывает значительное влияние на все сферы жизни людей, поэтому нормальное функционирование банков является важным аспектом для страны. Итак, ЦБ РФ способствует оздоровлению банковской системы, путем осуществления контроля за деятельностью кредитных организаций и в качестве инструмента используется своевременное лишение лицензионной деятельности банка. Основными причинами лишения лицензии является нарушение законодательства, различных ФЗ и нормативных актов.

О.В. Акмашева, Ю.В. Степанчук

студенты 4 курса

*ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: akmasheva.olesja@rambler.ru; july.step@gmail.com*

ВОПРОСЫ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РАМКАХ ПРОЕКТА НОВОГО КОАП РФ

O. V. Akmasheva, Yu. V. Stepanchuk

4 Course Students, Saratov state law Academy

ADMINISTRATIVE PENALTIES FOR TRAFFIC OFFENCES IN THE FRAMEWORK OF THE NEW ADMINISTRATIVE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. *Данная статья посвящена готовящимся поправкам в Кодекс об административных правонарушениях, направленных на ужесточение административной ответственности за некоторые виды правонарушений.*

Ключевые слова: *дорожное движение, Кодекс об административных правонарушениях, штрафы, административная ответственность.*

Большое число дорожно-транспортных происшествий представляет немалую проблему для безопасности любого государства. Российская Федерация не является исключением. Чаще всего виновником той или иной аварии становится лицо, находящееся в состоянии опьянения¹. Для устранения проблемы ДТП законодатель ужесточает ответственность за правонарушения такого рода с завидной регулярностью.

30 января Минюст России опубликовал проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который планируется к вступлению в законную силу 1 января 2021 г.²

¹ См.: Зубарев И.Ю. Значение состояния опьянения в правонарушениях, связанных с нарушением правил дорожного движения // Сибирский юридический вестник. 2015. № 3 (70). С. 22.

² См.: Минюст обнародовал проект нового КоАП // URL: <https://rg.ru/2020/01/30/miniust-obnarodoval-proekt-novogo-koap.html> (дата обращения: 20.05.2020).

В мае 2020 года Государственной Думой РФ планировался к рассмотрению проект поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях относительно безопасности дорожного движения. Поправки касаются введения новых и ужесточения существующих штрафов, а также введения новой меры – конфискации транспортного средства нарушителя в пользу государства. Вместе с тем, следует отметить, что принятие нововведений повлечет существенные проблемы, которые требуют своевременного решения.

Согласно Проекту Федерального закона о внесении изменений в КоАП РФ¹, увеличатся штрафы за правонарушения, которые традиционно считаются опасными и аварийными. Так, перевозка детей без автомобильного кресла повлечет наложение административного штрафа в размере 5 тысяч рублей против 3 тысяч рублей в существующем КоАП РФ²; штраф за проезд железнодорожного переезда под шлагбаумом увеличится с 1 тысячи до 5–10 тысяч рублей или повлечет лишение водительского удостоверения; за езду на тонированном автомобиле вместо привычных 500 рублей придется отдать 3000.

Однако при обсуждении проекта на официальном портале граждане высказывают существенное недовольство нововведениями. Негативную волну поддержали и многие государственные деятели – например, секретарь генсовета партии «Единая Россия» Андрей Турчак, который сказал, что проект можно назвать «репрессивной машиной»³. Свое отношение к новым мерам выразил и премьер-министр Российской Федерации Михаил Мишустин на заседании Правительства РФ: «При разработке нового Кодекса РФ об административных правонарушениях было предложено увеличить сумму штрафов за превышение скорости до 5 тысяч рублей. Для многих это просто непосильно. Мы с вами еще не добились такого роста зарплат, чтобы настолько увеличивать штрафы»⁴.

¹ См.: Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99059> (дата обращения: 28.05.2020).

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. № 92. 28.04.2020.

³ Турчак заявил о неподдержке «Единой Россией» «репрессивного» проекта КоАП. URL: <https://www.rbc.ru/society/31/01/2020/5e3429bb9a7947db00b45be> (дата обращения: 19.05.2020).

⁴ См.: Мишустин счел непосильными штрафы, предложенные в проекте нового КоАП. URL: <https://www.interfax.ru/russia/694287> (дата обращения: 15.05.2020).

Предложения об изменении законодательства подготавливались не менее 5 лет с учетом правонарушений в области дорожного движения и неумещающегося числа дорожно-транспортных происшествий, происходящих ежедневно. Положительное действие оказал действующий с 1 июля 2015 года Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения», в соответствии с которым езда в состоянии алкогольного опьянения стала считаться деянием, подпадающим под действие уголовного закона¹. В Уголовный кодекс РФ была введена новая статья 264.1 – нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию. На сегодняшний день разрабатываются поправки и к вышеназванной статье – будет введена конфискация транспортного средства у его собственника.

Согласно проекту нового КоАП РФ, за повторное управление транспортным средством в нетрезвом виде придется не только отвечать по уголовной статье, но и лишиться такого транспортного средства. Вводится его конфискация в пользу государства. При этом оно подлежит конфискации даже в том случае, если принадлежит другому лицу. Согласно статье 34.34 КоАП РФ, за «непринятие собственником транспортного средства мер по исключению возможности совершения иным лицом преступления, предусмотренного статьей 264.1 УК РФ², с использованием данного транспортного средства» грозит его конфискация у собственника, который передал управление водителю, ранее наказанному за вождение в нетрезвом виде. Таким образом, если водитель в нетрезвом состоянии управляет чужим транспортным средством, он лишается водительских прав и уплачивает административный штраф, а собственнику автомобиля направляется копия соответствующего постановления. При повторении инцидента с этим же транспортным средством водитель понесет уголовную ответственность в соответствии с требованиями ст. 264.1 УК РФ, а собственник обязан

¹ См.: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 556.

² См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 7 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2020. № 14, ст. 2024.

будет передать транспортное средство государству на основании положений статьи 34.34 КоАП РФ.

Данное нововведение вызвало широкий общественный резонанс. С одной стороны, новые меры можно считать оправданными, поскольку каждый четвертый смертельный случай в ДТП связан с управлением в состоянии опьянения¹. С другой стороны, возникает вопрос об обоснованности института конфискации, предложенного Правительством РФ. Авторы проекта фактически обвиняют собственника в пособничестве совершению административного правонарушения, в то время как судебная практика отрицает возможность института соучастия в совершении административных правонарушений.

Введение новой меры также повлечет возникновение юридических коллизий, которые придется разрешать Верховному суду РФ. Необходимо решить проблему распространения положений проекта на собственников транспортного средства; проблему разрешения участвовавших случаев, связанных с продажей собственником конфискуемого у него транспортного средства «задним числом»; проблему соотношения формально действующей презумпции невиновности собственника транспортного средства и состава «изобретенного» для него административного правонарушения, искусственно привязанного к факту содеянного другим лицом (водителем).

Подводя итог, следует сделать вывод, что предложенные поправки являются необходимыми. Однако проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях требует существенной доработки в целях обеспечения гарантий прав и законных интересов участников производства.

¹ См.: Невыносимая тяжесть аварии. URL: <https://rg.ru/2020/05/18/gibdd-v-pianyh-dtp-pogibaet-kazhdyj-deviatyj-postradavshij.html> (дата обращения: 20.05.2020).

Часть 3

РАЗВИТИЕ ПРОЦЕССА НОРМОТВОРЧЕСТВА КАК ЭЛЕМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ЧАСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Ю.А. Александрова

*заместитель начальника отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области, кандидат политических наук
e-mail: yulexa@bk.ru*

ПРАВОВАЯ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА: ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Yu.A. Alexandrova

Deputy head of the department for regional legislation and registration of municipal charters of the department of the Ministry of justice of the Russian Federation for the Saratov region, candidate of political science

LEGAL AND ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AS A MECHANISM FOR ENSURING THE UNITY OF THE LEGAL SPACE: IMPLEMENTATION PRACTICE (ON THE EXAMPLE OF THE SARATOV REGION)

Аннотация. Проведение правовой и антикоррупционной экспертизы представляет собой один из основных механизмов обеспечения

единства правового пространства. Устранение коррупциогенных факторов, несоответствий федеральному законодательству, пробелов правового регулирования призвано обеспечить достижение главной цели правового государства – обеспечение прав и свобод человека и гражданина. В статье представлены основные результаты деятельности по обеспечению единства правового пространства на территории Саратовской области.

Ключевые слова: правовая и антикоррупционная экспертиза, единство правового пространства.

Механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации позволяет говорить о нем как о состоявшемся в правовой действительности явлении только при наличии всех взаимосвязанных и взаимообусловленных правовых средств. Создание условий для регулирующего воздействия норм права и правовых институтов на общественные отношения, реализация юридических гарантий и нормативно установленного порядка осуществления контроля соответствия юридических норм нормам актов более высокой юридической силы – необходимая основа механизма обеспечения единства правового пространства.

Деятельность Министерства юстиции Российской Федерации в полной мере ориентирована на обеспечение единства правового пространства посредством реализации таких полномочий, как осуществление правового мониторинга, проведение правовой и антикоррупционной экспертизы, ведение федерального регистра нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и других. Так, правовая и антикоррупционная экспертиза проводится в отношении нормативных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр, т.е. затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер. В рамках правовой экспертизы проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники. Также Министерство юстиции при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов проводит их антикоррупционную экспертизу

с целью выявления коррупциогенных факторов, перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Особенно значима данная деятельность в условиях высоких темпов внесения изменений в федеральное и региональное законодательство. С учетом значительного количества актов, ежегодно принимаемых органами государственной власти и подлежащих экспертизе даже в рамках одного субъекта, можно говорить о том, что значимость правовой и антикоррупционной экспертизы не снижается. Так, за 10 месяцев 2020 года в адрес Управления поступило 2380 нормативных правовых актов, подлежащих проведению правовой экспертизы, что выше показателя аналогичного периода прошлого года на 21 % (1961). Из них в отношении 2358 нормативных правовых актов была проведена первичная и повторная экспертиза. При этом необходимо отметить, что как по количеству поступивших актов, так и по количеству актов, в отношении которых была проведена экспертиза в январе-октябре текущего года, Саратовская область занимает 3 место в Приволжском федеральном округе после Нижегородской области и Пермского края. Также 3 место (после Нижегородской области и Республики Татарстан) занимает наш регион и по количеству актов, в которых были выявлены несоответствия федеральному законодательству (а именно в 109 актах). Вместе с тем, по количеству нормативных правовых актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы, Саратовская область лидирует в Приволжском федеральном округе: за 10 месяцев 2020 года коррупциогенные факторы были выявлены в 79 нормативных правовых актах.

Более того, достаточно высокие показатели у региона не только по отношению к другим субъектам Приволжского федерального округа, но и в сравнении с предыдущими годами. Если, например, за 10 месяцев 2019 года несоответствия федеральному законодательству были выявлены в 20 региональных актах, а коррупциогенные факторы – в 2, то в текущем году данные показатели увеличились в 5 и 39 раз соответственно. Данные цифры достаточно наглядно свидетельствуют о том, что вопрос совершенствования региональной нормативной базы в целях обеспечения единства правового пространства должен быть одним из ключевых в современной повестке дня.

При этом следует отметить, что в нормативных правовых актах, в которых выявляются несоответствия и коррупциогенные факторы, нередко допускаются типичные нарушения. В первую очередь, нарушения норм Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также норм Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». К примеру, достаточно часто встречается:

- нарушение порядка обжалования действий или бездействия руководителя органа или самого органа, предоставляющего ту или иную государственную услугу;
- отсутствие раздела, регламентирующего порядок предоставления государственных услуг в МФЦ в случае, если данные услуги оказываются через МФЦ и другие нарушения.

Так, например, в регламентах указывается, что жалоба на решения и действия (бездействие) руководителя органа, предоставляющего государственную услугу, рассматриваются непосредственно руководителем органа, предоставляющего государственную услугу, а не вышестоящим органом. Либо вообще отсутствует указание на возможность обжаловать действия руководителя данного органа. В текущем году подобного рода нарушения были выявлены более, чем в 20 административных регламентах (т.е. каждое 5 несоответствие).

В рамках проведения антикоррупционной экспертизы чаще всего из утвержденного перечня коррупциогенных факторов, встречаются такие коррупциогенные факторы, как отсутствие или неполнота административных процедур (около 40 %) и нормативные коллизии (порядка 30 %). Одним из наиболее часто встречающихся нарушений, способствующих возникновению коррупциогенных факторов, является несоответствие срока выполнения административной процедуры срокам выполнения административных действий в рамках данной процедуры. Либо вообще отсутствует указание на срок выполнения административной процедуры или способ фиксации ее выполнения. К примеру, административным регламентом предусмотрена процедура «Направление заявителю уведомления о принятом решении» по результатам предоставления государственной услуги, однако не указывается способ фиксации результата выполнения данной процедуры (например, внесение записи в журнал о соответствующем направлении). Либо общий срок предоставления государственной услуги составляет

45 календарных дней со дня поступления необходимых документов, а сумма сроков совершения административных действий в рамках данной процедуры составляет 50 календарных дней.

Как следствие, потенциально возникает ситуация, при которой у органа, предоставляющего государственную услугу, возникает возможность выбора, в течение какого срока предоставить гражданину государственную услугу: в течение 45 или 50 календарных дней. В связи с чем, нарушаются права и свободы человека и гражданина посредством создания избирательных условий для получения гражданами мер государственной поддержки. Таким образом, устранение коррупциогенных факторов, несоответствий федеральному законодательству остается одним из актуальных направлений деятельности.

В данном случае участие нескольких органов в проведении правовой и антикоррупционной экспертизы представляется достаточно значимым и целесообразным, поскольку позволяет обеспечить реализацию принципов коллегиальности и системности при анализе нормативных правовых актов. Значимая роль в данной деятельности отводится не только Министерству юстиции Российской Федерации и его территориальным органам, органам прокуратуры, органам-нормотворцам, но и представителям общественности, в частности независимым экспертам, аккредитованным на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, которые вправе осуществлять подготовку заключений на федеральные, региональные и муниципальные акты.

Полный перечень данных актов в свободном, бесплатном и круглосуточном доступе представлен на Портале Министерства юстиции «Нормативные правовые акты Российской Федерации». В настоящее время на Портале содержится более 1,5 млн нормативных правовых актов. Более того, через Портал предоставляется возможность доступа и к дополнительным сведениям: информации о правовой экспертизе, опубликовании и обнародовании и т.п. Данное обстоятельство принципиально отличает Портал Министерства юстиции от таких значимых ресурсов, как, например, СПС «КонсультантПлюс» или Гарант. Таким образом, при проведении экспертизы у независимых экспертов есть возможность ознакомиться с дополнительными сведениями в отношении экспертируемых актов (в частности о соответствии или несоответствии того или иного акта Конституции и федеральному законодательству), которые могут быть использованы при подготовке заключений.

На сегодняшний день в Саратовской области имеют аккредитацию 25 физических лиц и 1 юридическое лицо, из них в 2020 году получили аккредитацию 10 физических лиц и 1 юридическое лицо. Однако ключевой проблемой функционирования института независимых экспертов является низкая заинтересованность лиц, получивших аккредитацию, в подготовке экспертных заключений. Так, в 2019 году из 19 независимых экспертов, включенных в государственный реестр, заключения были подготовлены 1 независимым экспертом (2 заключения), в 2020 году также 1 независимым экспертом (4 заключения). Как следствие, достаточно актуальным остается вопрос повышения уровня участия независимых экспертов в совершенствовании действующей нормативной правовой базы.

Также можно выделить и другие проблемные вопросы, требующие решения. В частности, к числу своего рода пробелов, тем или иным образом связанных с обеспечением единства правового пространства, можно отнести и отсутствие в вузах Саратовской области образовательных дисциплин, ориентированных на подготовку и переподготовку экспертов по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы. Это при том, что одним из ключевых факторов, оказывающих непосредственное влияние на качественное проведение работы по своевременному приведению региональных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством, является обеспеченность высококвалифицированными кадрами. Результативность деятельности экспертов напрямую связана с постоянным приращением теоретических знаний и прикладных умений по выявлению, оценке, квалификации дефектов нормативных правовых актов. Более того, компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, определена в качестве одного из ключевых принципов организации антикоррупционной экспертизы. В связи с чем, представляется возможным рассмотреть вопрос о разработке соответствующих образовательных курсов или программ дополнительного образования.

Однако, несмотря на наличие определенных проблемных вопросов, можно отметить, что реализуемый в настоящее время комплекс механизмов обеспечения единства правового пространства в целом позволяет обеспечивать достижение главной цели правового государства – соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

С.Ф. Афанасьев

*директор Института законодательства, заведующий кафедрой арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор
e-mail: af.73@mail.ru*

А.А. Токарева

*сотрудник Института законодательства, аспирант кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: drakon7anna@yandex.ru*

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
КАК ФАКТОР ПРОЦЕССА НОРМОТВОРЧЕСТВА**

S.F. Afanasiev

Director of the Institute of Lawmaking, Head of the Department of Arbitration on Saratov State Law Academy, Doctor of Law Sciences, Professor

A.A. Tokareva

employee of the Institute of Lawmaking, Postgraduate of the Department of Arbitration on Saratov State Law Academy

**ANTI-CORRUPTION EXPERTISE
AS A FACTOR IN THE RULE-MAKING PROCESS**

Аннотация. *В статье исследуются некоторые проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Акцентируются проблемные аспекты соблюдения принципа прозрачности при осуществлении антикоррупционной экспертизы как фактора нормотворческого процесса. Констатируется, что только в случае совершенствования правового регулирования антикоррупционная экспертиза становится одним из действенных механизмов процесса нормотворчества наряду с другими немаловажными объективными и субъективными факторами.*

Ключевые слова: *государственное управление, нормотворчество, нормативные правовые акты, законопроект, коррупция, антикоррупционная экспертиза.*

Как известно, отдельные недостатки в нормотворчестве иногда благоприятствуют развитию коррупции в разных сферах общественной деятельности и жизни. Анализ норм ст. 1 Федерального

закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон № 172-ФЗ)¹ показывает, что на возникновение коррупции влияют такие коррупциогенные факторы, как: установление для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из общих правил; содержащиеся в положениях нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) неопределенные; трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Выявление подобных негативных моментов в нормативных правовых актах и последующее их устранение является одной из основных задач государственной антикоррупционной политики, что обеспечивается функционированием института антикоррупционной экспертизы в нормотворческом процессе.

Следует отметить, что одной из проблем осуществления антикоррупционной экспертизы можно назвать соблюдение принципа прозрачности, провозглашенного Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции. Названный международный правовой акт в ряде статей (к примеру, ст. 5, 7, 10, 13) обязывает государства принимать надлежащие меры по укреплению участия общества в предупреждении и борьбе с коррупцией путем «усиления прозрачности и содействия вовлечению населения в процессы принятия решений»².

Интересно, что Закон № 172-ФЗ не упоминает прозрачность в качестве основного принципа организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Вместе с тем изучение норм Федерального закона «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ)³ позволяет прийти к выводу о том, что противодействие коррупции строится на таком начале как публичность и открытость деятельности

¹ См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 11 октября 2018 г.) // Российская газета. 2009. № 133; 2018. № 230.

² См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2780.

³ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Российская газета. 2008. № 266; 2020. № 93.

органов государственной власти и местного самоуправления. Логично предположить, что поскольку антикоррупционная экспертиза определена Законом № 273-ФЗ как мера по профилактике коррупции, то и действие принципа прозрачности распространяется на рассматриваемый правовой институт.

Помимо отсутствия в действующем национальном законодательстве об антикоррупционной экспертизе легальной дефиниции прозрачности в области противодействия коррупции, Закон № 172-ФЗ не содержит специальных требований к раскрытию информации о деятельности государственных органов по осуществлению обозначенного вида экспертизы.

Независимую антикоррупционную экспертизу вправе проводить институты гражданского общества и граждане в соответствии с условиями, закрепленными в ч. 1 и 1.1 Закона № 172-ФЗ и подразделяемыми на субъектные и объектные требования. Необходимо подчеркнуть, что представленное по результатам независимой антикоррупционной экспертизы заключение подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено. К сожалению, перечисленные органы и должностные лица по смыслу закона не обязаны отвечать на рассмотренную по существу антикоррупционную экспертизу (в форме заключения), поскольку экспертиза в силу ч. 3 ст. 5 Закона № 172-ФЗ носит рекомендательный характер.

Таким образом, по сути выводы и предложения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов, изложенные независимыми экспертами в таком заключении, как следствие могут быть не приняты во внимание при разработке проекта по внесению изменений в действующий нормативный правовой акт, либо созданию нового. Проще говоря, инициатива по модернизации законодательства, исходящая от институтов гражданского общества, может не получить дальнейшего развития из-за дискреции органа, организации или должностного лица, рассматривающих экспертное заключение. Этому способствует и отсутствие нормативного закрепления требований к содержанию мотивированного ответа на заключение по антикоррупционной экспертизе.

Учитывая прямую связь антикоррупционной экспертизы с нормотворческой деятельностью, можно поддержать позицию экспертов Центра «Трансперенси Интернешнл – Р»¹ о необходимости

¹ См.: *Ткачева Ю.Э., Коник К.В.* Прозрачность проведения антикоррупционной экспертизы // Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Транспе-

правового регулирования доступности без ограничений информации относительно процесса проведения такой экспертизы и ее результатах. Это позволит усовершенствовать современный алгоритм взаимодействия органов власти с гражданским обществом.

С учетом сказанного и ввиду закрепления в законе № 172-ФЗ принципа взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, носящего в сущности декларативный характер, можно говорить о частичном отсутствии эффективных правовых средств реализации данного принципа. Здесь кроется еще одна проблема – пассивность независимых экспертов, что связано с отсутствием налаженной обратной связи между заказчиком такой экспертизы и ее исполнителем, притом что последний не получает вознаграждение за свою работу.

Иными словами, в силу ч. 1 ст. 5 Закона № 172-ФЗ независимый эксперт осуществляет антикоррупционную экспертизу за счет собственных средств. При этом законом не предусмотрено какое-либо материальное и нематериальное стимулирование выдвижения гражданами и организациями инициативы по проведению экспертизы. Допустимо согласиться с Н.Н. Гребневой и А.В. Андрушак¹, что имеет смысл закрепить на законодательном уровне возможность материального и нематериального стимулирования, связанного с проведением независимыми экспертами оценки нормативного правового акта (его проекта) на наличие коррупционных факторов. Важность подобных стимулов отмечают и другие авторы, в частности В.Ю. Туранин².

В комплекс причин низкой активности граждан и организаций по инициированию проведения независимой антикоррупционной экспертизы, кроме дефицита прозрачности этого процесса и поощрений экспертов, некоторые правоведы включают недостаточную компетентность в использовании современных методик проведения экспертиз подобного рода³. Действительно, как показывает практика, необходимо внесение изменений в существующую ме-

ренси Интернетшнл–Р». URL: https://transparency.org.ru/projects/anticor_exp.pdf (дата обращения: 22.11.2020).

¹ См.: Гребнева Н.Н., Андрушак А.В. О прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы: анализ действующего законодательства и возможности практической реализации // Вестник СурГУ. 2019. Вып. 2 (24). С. 40.

² См.: Туранин В.Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 35–37.

³ См., например: Гребнева Н.Н., Андрушак А.В. Указ. соч. С. 43; Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнитель-

тодику проведения антикоррупционной экспертизы в целях повышения качества выполнения задач по профилактике коррупции. Только в этом случае антикоррупционная экспертиза становится одним из действенных механизмов процесса нормотворчества наряду с другими немаловажными объективными и субъективными факторами.

но-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4. С. 138–145.

В.В. Аржанов

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук
e-mail: sgu123@mail.ru*

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ
КАК МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ:
ЖЕЛАЕМОЕ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ**

V.V. Arzhanov

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal
Law Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences,*

**ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF LEGAL ACTS
AND THEIR PROJECTS AS A MECHANISM
OF ANTI-CORRUPTION MANAGEMENT:
EXPECTATION AND REALITY**

Аннотация. *Статья посвящена анализу ряда правовых актов на предмет наличия в них коррупционных факторов и понимания таковых факторов в правовом и бытовом смысле, а также роли антикоррупционной экспертизы правовых актов в противодействии коррупции.*

Ключевые слова: *антикоррупционная экспертиза, противодействие коррупции, правовые акты.*

В последнее десятилетие на всех уровнях власти говорят о борьбе с коррупцией и реализуются соответствующие программы. Важным фактором противодействия коррупции является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Принято и действует большое количество законов и подзаконных актов, которые должны не допустить принятия актов, содержащих коррупционные факторы¹. Глядя на их количество, полагаешь, что

¹ См.: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «О противодействии коррупции». СПС «Консультант Плюс»; Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». СПС «Консультант Плюс»; Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».

не один нормативно правовой акт, включающий в себя коррупциогенные факторы, не должен быть принят и действовать на территории России. Однако на деле оказывается все совсем не так. Приведем ряд примеров.

В качестве первого примера хотелось бы назвать Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который должен регулировать процедуру проведения конкурсов и аукционов при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд с целью предотвращения коррупции и других злоупотреблений в данной сфере¹.

Однако п. 2.1. ст. 15 данного закона говорит, что существуют государственные унитарные предприятия, на которые не распространяются требования закона. Перечень таких предприятий устанавливается распоряжением Правительства РФ от 31.12.2016. № 2931-р². В этот перечень вошли следующие предприятия: Ремонтно-строительное управление Московского военного округа, г. Москва, Телевизионный технический центр «Останкино» (г. Москва), «Дирекция по сохранению объектов культурного наследия»

СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 (в ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 г. № 1009 (в ред. от 10.10.2020) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 г. № 260 (в ред. от 10.10.2020) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 30 (в ред. от 01.02.2020) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 г. № 452 (в ред. от 01.02.2020) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». СПС «Консультант Плюс»; Приказ Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187 (в ред. от 27.09.2018) «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации». СПС «Консультант Плюс».

¹ См.: ст. 1 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». СПС «Консультант Плюс».

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р (в ред. от 30.09.2019) «О перечне ФГУП, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан РФ, обороноспособности и безопасности государства» // СПС «Консультант Плюс».

Министерства обороны Российской Федерации (г. Москва), издательство и типография газеты «Страж Балтики» Министерства обороны РФ (г. Калининград), «Управление гостиничным хозяйством» Министерства обороны РФ (г. Москва) и т.д. По смыслу распоряжения Правительства РФ № 2931-р данные предприятия имеют существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан РФ, обороноспособности и безопасности государства.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ и распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 г. № 2931-р прошли антикоррупционную экспертизу, несмотря на то, что Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 в качестве коррупциогенного фактора называет применение исключений из общих правил, а именно отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права, блага¹. В бытовом понимании гостиничное хозяйство и издательство газеты не могут иметь существенного значения для обеспечения прав граждан России и обороноспособности государства, однако данный перечень утвержден Правительством РФ, в пределах его полномочий, поэтому все законно.

В качестве второго примера можно назвать статью 8 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², которая закрепляет, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель до начала фактического выполнения работ или предоставления услуг обязаны уведомить уполномоченный орган государственного контроля (надзора) о начале осуществления своей предпринимательской деятельности. Требуется уведомлять о таких видах деятельности как предоставление бытовых услуг, предоставление услуг общественного питания, розничной торговли, производстве швейных изделий и одежды, демонстрации кинофильмов и т.д.

Как видно, необходимо уведомлять об оказании услуг или производстве работ, которые не являются опасными. При этом речь

¹ См.: абз. «з» п. 3 Постановления Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.

² См.: Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «Консультант Плюс».

идет о юридических лицах или индивидуальных предпринимателях, которые уже зарегистрированы в налоговой, получили все лицензии и разрешения в органах государственной власти, но они все равно обязаны уведомлять о начале своей деятельности. А если они не подадут уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности или представленные уведомления будут содержать недостоверные сведения, то на них налагается административный штраф на индивидуальных предпринимателей в размере от трех до десяти тысяч рублей, а на юридические лица от двадцати до тридцати тысяч рублей¹.

При этом в уведомлении указываются сведения о том, что квалификация работников, здания (помещения), оборудования и транспорт соответствуют требованиям, предъявляемым для осуществления предпринимательской деятельности.

Для того чтобы подтвердить, что швейная машинка (оборудование), которой уже 10 или 15 лет, соответствует нужным требованиям, к уведомлению необходимо приложить документы, доказывающие данное соответствие (технический паспорт, сертификат или протокол испытаний). Однако протокол или сертификат должен быть выдан только определенной организацией, которая аккредитована в государственном органе. При этом аккредитованная организация, как правило, является аффилированной с данным органом и за проведение исследования возьмет плату.

Также, при подаче уведомления, может потребоваться подтвердить квалификацию работника, который будет оказывать бытовые услуги, например, сапожника или мастера по ремонту стиральных машин. Квалификация работника подтверждается соответствующим удостоверением, которое можно получить, пройдя обучение и сдав экзамен или тест в аккредитованной (аффилированной) организации. За обучение и экзамен (тестирование), конечно, придется заплатить.

Индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу приходится нести дополнительные расходы и совершать дополнительные действия, чтобы начать работать.

При этом Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

¹ См.: ст. 19.7.5-1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.07.2020). СПС «Консультант Плюс».

и муниципального контроля» прошел правовую антикоррупционную экспертизу, несмотря на то, что к коррупциогенным факторам относят обременительные требования к гражданам и организациям¹. При этом нам могут возразить, что плата 1,5–2 тысячи рублей за протокол испытаний или сертификат, а также 5–10 тысяч рублей за обучение и экзамен – это не обременительные требования, это необходимо для безопасности и все находится в рамках закона. Однако в бытовом понимании сбор дополнительных денежных средств с организации и граждан – это коррупция.

Наряду с этим Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 в качестве коррупциогенного фактора называет установление для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения². Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ закрепляет, что в уведомлении указываются сведения о соответствии работников, оборудования и помещений предъявляемым требованиям. Только из закона не понятно, какими документами подтверждать соответствие, кто определяет перечень документов. На практике чиновник, который принимает уведомление о начале деятельности, решает, какие документы в подтверждении соответствия необходимо предоставить и что сведения, предоставленные индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, носят достоверный характер. Если чиновник посчитал, что это не так, то он составит протокол об административном правонарушении. В данной ситуации главное то, что если предоставить в государственный орган удостоверение, протокол испытаний или сертификат, выдан не аккредитованной (аффилированной) организацией, то могут заявить, что указанные документы не того образца, они не содержат нужных требований или вообще не примут. Какой документ признавать, а какой нет, решает чиновник. При этом нам опять могут возразить, что чиновник, который принимает уведомление, действует на основании приказа или инструкции утвержденной начальством, т.е. вышестоящим чиновником, поэтому все находится в рамках закона. Хотя с точки зрения обывателя, делить протоколы испытания и сертификаты на хорошие и плохие это неправильно.

¹ См.: п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; абз. «а» п. 4. «Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96).

² См.: абз. «з» п. 4 Постановления Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96.

Последний пример, на котором хотелось бы остановиться, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), являясь государственным органом, который осуществляет контрольно-надзорную деятельность, создает ФГБУ «Саратовская межобластная ветеринарная лаборатория» (ФГБУ «Саратовская МВЛ»)¹. ФГБУ «Саратовская МВЛ» находится в ведении Россельхознадзора и занимается оказанием платных услуг. ФГБУ «Саратовская МВЛ» выдает заключения и свидетельства в области семеноводства, защиты и карантина растений, а Россельхознадзор по Саратовской области осуществляет функции по контролю и надзору в сфере семеноводства сельскохозяйственных растений, карантина и защиты растений. ФГБУ «Саратовская МВЛ» проводит сертификацию продуктов зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а Россельхознадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения качества и безопасности указанных продуктов².

Аналогичная ситуация существует в сфере болезней животных и обеспечение безопасности продуктов животноводства. Управление ветеринарии Правительства Саратовской области осуществляет государственный надзор (контроль). При этом в структуру Управления входит ОГУ «Саратовская межрайонная станция по борьбе с болезнями животных», которая занимается оказанием платных услуг юридическим и физическим лицам³.

Такое положение наблюдается не только в системе сельского хозяйства, но и в других отраслях. Государственные органы, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, создают государственные предприятия и учреждения, которые занимаются оказанием платных услуг в сфере деятельности органов их создавших.

Положение о государственных контрольно-надзорных органах и уставы ФГБУ и ОГУ прошли антикоррупционную экспертизу. С позиции обывателя контролировать определенную сферу и ока-

¹ См.: Устав Учреждения утвержден приказом Россельхознадзора от 06.04.2005 года № 119, утв. приказом Россельхознадзора от 24.05.2016 № 320. URL: <https://mvl-saratov.ru/o-laboratorii> (дата обращения: 10.12.2020).

² См.: Положение «Об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Саратовской области». утв. приказом Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 15.04.2013 г. № 180. URL: http://rsn-saratov.ru/polojenie_ob_upravlenii (дата обращения: 10.12.2020).

³ URL: <http://www.mavet.saratov.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2020); URL: <http://www.vet-eNeg.ru/co№tacts> (дата обращения: 10.12.2020). URL: <http://algay.vet-sar.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

зывать в ней платные услуги – это коррупция. Однако ни в одном правовом акте не говорится, что государственным органам запрещено создавать государственные предприятия и учреждения, которые занимаются оказанием платных услуг. Правовые акты, регулирующие проведение антикоррупционной экспертизы, указанные обстоятельства не относят к коррупциогенным факторам, поэтому все находится в рамках закона.

Из приведенных выше примеров видно, что даже при поведении антикоррупционной экспертизы всех проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ и проектов постановлений Правительства РФ и правовых актов федеральных органов исполнительной власти мы легко можем найти нормы права, содержащие признаки коррупции в бытовом ее понимании. Хотя с точки зрения права, данные нормы находятся в рамках закона и не содержат коррупционных факторов. Для противодействия коррупции нужен запрос на это. В настоящее время мы только создаем имитацию активной деятельности в данном направлении.

А. С. Кусков

*независимый эксперт, председатель Саратовской региональной общественной организации «Центр правовой защиты потребителей»
e-mail: askuskov@mail.ru*

НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ

A.S. Kuskov

*independent expert, chairman of the Saratov regional public organization
«Center for legal protection of consumers»*

INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE NORMATIVE LEGAL ACTS: PROBLEMS OF ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION

Аннотация. В работе раскрываются особенности правового регулирования, проблемы организации и проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в РФ. Делаются выводы о необходимости дальнейшего реформирования действующего законодательства и системы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и территориальных управлений Минюста РФ с независимыми экспертами, проводящими антикоррупционную экспертизу.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза; заключение; законодательство; нормативный правовой акт; эксперт.

Для российского правотворчества актуальны две проблемы – качество нормативных правовых актов и их коррупциогенность. Одним из мероприятий, позволяющих повысить качество правотворчества и устранить коррупциогенные факторы, является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В п. 2 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции»¹ антикоррупционная

¹ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г. № 143-ФЗ) «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

экспертиза названа в числе мер по профилактике коррупции. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ определил правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы, а Правительством РФ утверждены Методика и Правила проведения антикоррупционной экспертизы². Однако, несмотря на 12-летний опыт существования института антикоррупционной экспертизы, практика его регулирования и развития сталкивается со следующими проблемами.

1. Ключевая проблема заключается в том, что институт антикоррупционной экспертизы функционирует на общественных началах, то есть эксперты готовят заключения по собственной инициативе и безвозмездно. Возмездный характер нивелирует принцип независимости, являющийся основным в деятельности эксперта и заложенный в самом названии института. Но безвозмездность деятельности экспертов существенно снижает эффективность этого института, так как эксперты не заинтересованы ни материально, ни как-либо иначе в подготовке заключений. К примеру, за 2019 г. в России только 7–8 % экспертов представили заключения хотя бы по одному нормативному правовому акту. Налицо «негативное влияние триады факторов – занятость по основному месту работы, рутинность подготовки заключений, отсутствие мотивации»³.

Путь решения обозначенной проблемы заключается только в формировании системы материального и нематериального стимулирования экспертов. Как показал проведенный анализ, приоритет отдается пяти способам стимулирования экспертной деятельности: гранты; конкурсы; премирование по итогам года; нематериальное стимулирование; бесплатные курсы повышения квалификации. Однако указанные способы решения проблемы

¹ См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 11 октября 2018 г. № 362-ФЗ) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3609.

² См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 10 июля 2017 г. № 813) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084.

³ Торпуджиян А.Х. Антикоррупционная экспертиза как способ повышения эффективности современного российского правотворчества // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 3. С. 55.

упираются в два важных обстоятельства – искажение независимости экспертной деятельности и отсутствие материальных ресурсов для поощрения подобной деятельности.

2. Проблемы связаны и с ограниченностью, определенной дефектностью объектно-субъектного состава отношений по проведению антикоррупционной экспертизы. Если говорить об объектном составе, то в литературе поддерживается позиция о дефектности закрытого перечня коррупциогенных факторов, тогда как современные реалии уже давно требуют его открытости в связи с появлением ряда новых факторов. Правовое регулирование института не отличается однозначностью и в части его субъектного состава. С одной стороны, законодательно ограничены возможности участия ряда учреждений в проведении независимой экспертизы, а, с другой стороны, включение в состав экспертов лиц без юридического образования снижает уровень качества заключений, так как часто такая аккредитация «получается только ради имиджевой составляющей»¹. В итоге «на выходе» мы имеем до 90 % «молчащих» экспертов.

3. Эксперт априори не может быть специалистом во всех областях законодательства, что порождает проблему «профилизации» экспертов. Также отметим, что информационный обмен в системе «правотворец – эксперт» является сугубо односторонним, то есть эксперт должен сам по своей инициативе знакомиться с проектами нормативных правовых актов и принимать решение о том, подготовить на него заключение или нет. Если эксперт юристом, то он, несомненно, знает, где посмотреть интересующие его законопроекты. Напротив, аккредитованный эксперт, не имеющий такого образования, не знает где и как искать нормативные правовые акты даже при наличии такого интереса.

4. Предыдущая проблема «запускает» проблему построения эффективной системы взаимодействия управлений Минюста РФ с экспертами в следующих направлениях: а) регулярная актуализация сведений по всем экспертам; б) активизация всех каналов связи с экспертами (мобильная связь, интернет-мессенджеры, электронная почта, группы в социальных сетях, профильные чаты и форумы, и т. д.); в) осуществление тематических рассылок в адрес независимых экспертов; г) формирование в свободном до-

¹ Месилов М.А., Добрых Е.В. Пути оптимизации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 14.

студе на сайте Минюста РФ банка экспертных заключений; д) налаживание связи экспертов с органами государственной власти и местного самоуправления; е) регулярное проведение семинаров, вебинаров, мастер-классов и тренингов для экспертов.

5. Важная проблема кроется в трудностях информационно-технического характера, связанных с процессом доведения экспертного заключения до основного адресата – разработчика нормативного правового акта. Отметим, что весь этот «функционал» реализуется благодаря Федеральному порталу проектов нормативных правовых актов, где разместить заключения можно двумя способами: а) непосредственно прикрепив файл заключения на портале; б) отправив по адресу электронной почты, указанному на том же портале.

Здесь актуализируется первая подпроблема, связанная с отсутствием обратной связи эксперта с разработчиком нормативного правового акта, так как: а) по электронной почте подтверждение о принятии заключения не высылается; б) заключения, размещенные непосредственно на портале, могут иметь четыре статуса – «в обработке», «частично учтено», «учтено», «не учтено». При этом зачастую размещенное на портале заключение имеет статус «в обработке», который не меняется даже после принятия нормативного правового акта, что дезавуирует деятельность эксперта, усиливает недоверие к данному институту.

Вторая подпроблема связана с тем, что во многих случаях нормативные правовые акты проходят обсуждение в два этапа. После первого этапа нормативные правовые акты, зачастую в существенно измененном виде, «запускаются» на второй этап обсуждения. У автора в подобной ситуации возникла необходимость в подготовке повторного заключения, так как выявились новые коррупциогенные факторы, на которые требовалось указать разработчику. Однако представить повторно новое заключение не получилось, что обосновано реализованным ранее правом на предоставление заключения.

Третья подпроблема порождает еще большие сомнения у эксперта в том, что его заключение получено и рассмотрено разработчиком нормативного правового акта. Например, после каждого обсуждения проекта нормативного правового акта делается итоговая сводка его результатов, в том числе и результатов проведения независимой экспертизы. После ознакомления с такой сводкой эксперты в большинстве случаев обнаруживают, что в графе

«количество поступивших заключений по независимой антикоррупционной экспертизе» стоит ноль. Вместе с тем, в ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» указано, что по результатам рассмотрения заключения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

6. Существует и комплекс проблем, возникающих у экспертов на стадии подготовки экспертного заключения, требования к содержанию и оформлению которого достаточно четко определены в законодательстве. Проблема имеет двойственный характер. С одной стороны, эксперт при подготовке заключения связан тесными рамками требований законодательства и закрытым перечнем коррупциогенных факторов, а, с другой стороны, возникает вопрос – свободен ли эксперт в части включения в заключение иных дефектов нормативных правовых актов, на которые он считает необходимым обратить внимание?

Например, у автора статьи неоднократно возникали ситуации, когда выявлялись: а) ошибки в нормативных правовых актах (пропущенные слова, пункты, неверные падежные окончания, и т.д.); б) двойственность и тавтологичность толкования отдельных норм и положений; в) коллизии и пробелы в нормативных правовых актах. На наш взгляд, при выявлении вышеназванных дефектов эксперт должен иметь возможность указать на них в своем заключении, а разработчик нормативного правового акта обязан принять к сведению (учесть или не учесть) такие замечания эксперта.

Итак, институт антикоррупционной экспертизы является одним из инструментов повышения качества законодательства, который в процессе своего развития сталкивается с рядом проблем организационно-управленческого, правового, профессионально-личностного, информационно-технического, и даже психологического характера. Все вышеназванные проблемы требуют своего разрешения на законодательном уровне и повышенного внимания к ним со стороны федеральных органов исполнительной власти, территориальных управлений Минюста РФ, региональных отделений ТПП РФ, органов прокуратуры РФ.

Часть 4
**МОЛОДЕЖНЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ
И ПРОБЛЕМЫ ЕГО ПРОФИЛАКТИКИ
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ**

Н.В. Божанова

*начальник отдела по делам некоммерческих организаций
Управления Министерства юстиции Российской Федерации
по Саратовской области
e-mail: natalija.boj@yandex.ru*

**РОЛЬ ОРГАНОВ ЮСТИЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПО ПРОФИЛАКТИКЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
ЭКСТРЕМИЗМУ**

N.V. Bozhanova

*head of the Department for non-profit organizations of the Department
of the Ministry of justice of the Russian Federation for the Saratov region*

**THE ROLE OF JUSTICE AGENCIES IN PREVENTING
AND COUNTERING EXTREMISM**

Аннотация. *Противодействие экстремизму в молодежной среде является одним из наиболее важных направлений государственной политики. Органы власти всех уровней в приоритетном порядке осуществляют профилактические, воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности. В статье представлена характеристика деятельности органов юстиции по противодействию экстремизму при реализации полномочий в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.*

Ключевые слова: *профилактика, противодействие экстремистской деятельности, органы юстиции.*

Одним из основных источников угроз общественной безопасности Российской Федерации является экстремистская деятель-

ность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривластической и социальной ситуации в стране.

Особую озабоченность вызывает распространение экстремистских настроений среди молодежи. Члены экстремистских организаций активно используют новые технологии, в том числе сеть «Интернет», для распространения экстремистских материалов, привлечения в свои ряды новых членов и координации противоправной деятельности.

17 августа 2020 Верховным Судом Российской Федерации признано экстремистским молодежное движение АУЕ («арестантское уголовное единство»). Данное неформальное движение криминальной направленности насчитывает до 34 тыс. активных приверженцев в 40 регионах России, в том числе в Саратовской области, из них до 40 % – подростки в возрасте 13–17 лет.

Молодежь особенно уязвима в отношении экстремизма, поскольку крайне подвержена отрицательному воздействию ввиду юного возраста и социально-психологических особенностей личности.

В целях противодействия экстремистской деятельности органам государственной власти и местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке необходимо осуществлять профилактические, воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Свой вклад в решение указанных задач вносит Минюст России и его территориальные органы при реализации возложенных полномочий в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.

Минюст России ведет и публикует федеральный список экстремистских материалов, перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято решение о ликвидации или запрете деятельности, а также перечень общественных объединений и религиозных организаций, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности.

На сегодняшний день в список экстремистских материалов внесено 5130 материалов, а перечень некоммерческих организаций, ликвидированных в связи с осуществлением экстремистской

деятельности, содержит сведения о 473 организациях, в том числе о 5 организациях, действовавших в Саратовской области (местные религиозные организации Свидетелей Иеговы).

В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность некоммерческих организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности, оскорбляют нравственность, национальные и религиозные чувства граждан. Учредителями, участниками и членами некоммерческих организаций не могут быть лица, в отношении которых судом установлено наличие в их действиях признаков экстремистской деятельности, а также общественные объединения или религиозные организации, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением такой деятельности.

При представлении документов для государственной регистрации некоммерческих организаций территориальными органами Минюста России проводится правовая экспертиза, в рамках которой учредительные документы проверяются на предмет наличия положений, не соответствующих законодательству, в том числе направленных на осуществление экстремизма, а учредители, участники, члены проверяются на соответствие установленным требованиям. Выявление вышеуказанных лиц или положений уставов является основанием для отказа в государственной регистрации такой организации.

На территории Саратовской области на сегодняшний день зарегистрировано 2 306 некоммерческих организаций, из которых 1 112 общественных объединений (в том числе 50 объединений, созданных по национальному признаку, 16 молодежных объединений), 30 региональных отделений политических партий, 450 религиозных организаций, 714 иных некоммерческих организаций.

Ежегодно в Управление представляется около 800 заявлений о государственной регистрации некоммерческих организаций, по результатам рассмотрения которых не были выявлены случаи наличия в числе учредителей лиц, в действиях которых имелись признаки экстремизма, или наличия в уставах целей по осуществлению экстремистской деятельности. Однако, в практике иных территориальных органов Минюста России имели место случаи отказа в государственной регистрации по указанным основаниям.

Обязательным предметом проверки при осуществлении контроля за деятельностью некоммерческих организаций также является установление признаков экстремизма. В случае выяв-

ления таких фактов органы юстиции выносят в адрес организации предупреждение о недопустимости указанной деятельности, а также могут обращаться в суд с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения. При обращении в суд их деятельность может быть приостановлена.

Управлением были выявлены случаи наличия в составе руководящих органов некоммерческих организаций лиц, в действиях которых имелись признаки экстремизма. В адрес таких организаций были вынесены предупреждения об устранении нарушений, впоследствии организации были ликвидированы по решению суда. Кроме того, Управлением выявлялись единичные случаи использования религиозными организациями материалов, включенных в перечень экстремистских.

Управлением также осуществляется информационно-просветительская работа среди некоммерческого сектора по вопросам противодействия экстремизму. Информация о недопустимости экстремистского поведения доводится до сведения представителей некоммерческих организаций посредством размещения информационных материалов в сети Интернет, участия в круглых столах, семинарах и иных мероприятиях. Всем представителям некоммерческих организаций, обращающимся в Управление по вопросам государственной регистрации, выдаются разработанные Управлением памятки о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Учитывая вышеизложенное, для противодействия экстремизму требуются согласованность действий органов власти всех уровней, их взаимодействие с институтами гражданского общества, формирование консолидированной позиции по вопросам профилактики межнациональных и межконфессиональных конфликтов.

В качестве основных направлений развития профилактической деятельности в области противодействия экстремизму можно отметить, во-первых, принятие профилактических, воспитательных и пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и устранение причин и условий, способствующих ее осуществлению; а во-вторых, выявление субъектов экстремистской деятельности, в том числе общественных и религиозных объединений, иных организаций, предупреждение и пресечение их незаконной деятельности.

Д. С. Воробьева

*старший преподаватель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»
e-mail: k_ap@ssla.ru*

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МОЛОДЕЖНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

D.S. Vorobeva

*senior lecturer of the Department of administrative and municipal law
Saratov state law Academy,*

CERTAIN ISSUES OF COUNTERING YOUTH EXTREMISM: QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

Аннотация. *На современном этапе одной из национальных угроз в мире является проблема экстремизма, в том числе особую озабоченность вызывает распространение экстремистских настроений среди молодежи. В статье предлагается ряд мер, направленных на противодействие молодежному экстремизму в Российской Федерации.*

Ключевые слова: *экстремизм, молодежный экстремизм, противодействие молодежному экстремизму.*

29 мая 2020 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года¹. В числе направлений государственной политики в сфере противодействия экстремизму названа область образования и молодежной политики (пп. «е» п. 32 Стратегии), что неслучайно: «проблема распространения радикальных идей представляется наиболее острой в части вовлечения детей и подростков»², которые подвержены большему психологическому влиянию, в том числе, вербовке в экстремистские организации.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 22, ст. 3475.

² Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации и расчетные варианты ее развития: аналитический обзор / Ю.М. Антонян, Д.А. Бражников, М.В. Гончарова и др. М., 2018. С. 45.

Одними из направлений государственной политики в указанной области являются принятие мер по формированию у обучающихся уважительного отношения ко всем национальностям, этносам и религиям, а также мер, направленных на профилактику экстремистских проявлений в образовательных организациях.

В этой связи, полагаем, необходимо обратить внимание, в первую очередь, на нормативно-правовое регулирование образовательной деятельности и деятельности религиозных организаций. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2019 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹ религиозные организации имеют право создавать образовательные организации. В то же время согласно ч. 5 ст. 5 данного Федерального закона обучение религии, религиозное воспитание не являются образовательной деятельностью. На наш взгляд, наблюдается противоречие одних положений закона другим. Считаем, что религиозное обучение должно подпадать под «дополнительное образование», предусмотренное ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) «Об образовании в Российской Федерации», которое подлежит лицензированию наравне с другими видами образования (ч. 1 ст. 91 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»). Косвенно об этом свидетельствует положение ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», где говорится, что при соблюдении ряда формальностей дети могут обучаться религии в школах в рамках внеклассных (дополнительных) занятий. Неурегулированность обозначенного вопроса может приводить к непониманию своих прав и обязанностей религиозными организациями и нарушениям с их стороны, как в случае, послужившем предметом рассмотрения Верховного Суда РФ в его Определении от 16 октября 2007 г. № 31-Г07-8².

Также вопрос вызывает содержащийся в ч. 5 ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» запрет вовлечения в религиозные объединения и принудительного обучения религии малолетних – считаем, следует распространить его на всех несовершеннолетних, что будет согласоваться, в частности, с положениями ч. 4 ст. 5 этого же закона.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465; 2019, ч. 5; № 49, ст. 6966.

² См.: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.11.2020).

Важным направлением в части противодействия молодежному экстремизму является использование возможностей СМИ и ресурсов сети «Интернет» (абз. 6, 9 пп. «д» п. 32 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года), ведь «с использованием сети «Интернет» совершено более половины всех преступлений экстремистской направленности...»¹.

В настоящее время молодые люди активно пользуются мобильными технологиями, а социальные сети и электронные СМИ стали основным инструментом, с помощью которого они сообщают, получают, создают и распространяют информацию (п. 47 Замечаний общего порядка № 20 (2016) «Об осуществлении прав ребенка в подростковом возрасте»²). В этой связи нужно усилить контроль за тем, чтобы информационно-телекоммуникационные системы не оказывали отрицательного влияния на детей, не причиняли ущерб их благополучию и гармоничному развитию. Поэтому необходимо принимать меры по повышению цифровой грамотности как детей, так и их родителей (иных законных представителей), нацеленные на выработку навыков по безопасному и правомерному поведению в информационно-телекоммуникационных системах, распознаванию и избеганию сетевых рисков причинения вреда физическому, умственному, духовному, нравственному и социальному развитию ребенка, обеспечению его защиты (п. 48 Замечаний общего порядка № 20 (2016) «Об осуществлении прав ребенка в подростковом возрасте», п. п. 33, 60, 113 Проекта Замечаний общего порядка № 25 (2020) «Права детей в цифровой среде»³). Особо остро, по нашему мнению, перед российским государством стоит вопрос по созданию обособленных информационно-телекоммуникационных сетей для детей, в частности, «детского Интернета», обеспечиваемых надлежащей модерацией как со стороны вещателей / поставщиков информационных услуг, так и системы родительского контроля, а также предоставление доступа к таким информационно-телекоммуникационным сетям

¹ Состояние преступности в России за январь – сентябрь 2020 года. С. 6 // Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 20.11.2020).

² См.: Официальный сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f20&Lang=ru (дата обращения: 20.11.2020).

³ См.: Официальный сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f25&Lang=ru (дата обращения: 20.11.2020).

всем детям, включая детей из нуждающихся семей, детей, живущих в сельских и отдаленных местностях.

Еще одним аспектом в деятельности государства в области образования и молодежной политики должна стать организация досуга населения, в первую очередь, молодежи, направленная на создание доступности культурных и спортивных объектов, предназначенных для отдыха и всестороннего развития молодого поколения (абз. 3 пп. «е» п. 32 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года).

Например, в соответствии с Письмом Минобрнауки России от 4 мая 2016 г. № АК-950/02 (в ред. от 8 августа 2016 г.) «О методических рекомендациях»¹ потребность в организациях дополнительного образования детей определяется исходя из необходимости обеспечения охвата детей в возрасте от 5 до 18 лет на уровне 70–75 %, при этом большая часть дополнительных образовательных программ должна реализовываться на базе общеобразовательных организаций, в особенности, в сельской местности. Количество детских школ искусств должно в общем виде охватывать 12 % детей в возрасте от 6 лет 6 месяцев до 16 лет, из расчета одна ДШИ на один населенный пункт с численностью населения от 3 до 10 тыс. человек. Важно, чтобы это реализовывалось на практике. При этом полагаем, организация досуга не исчерпывается учреждениями дополнительного образования детей, но и требует создания государственных (муниципальных) или общественных некоммерческих досуговых центров по интересам, ориентированных на широкие слои населения. Однако на федеральном уровне критерии доступности учреждений культуры, отражающие требования к их размещению с учетом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры, в том числе в сельской местности, отсутствуют².

Таким образом, как видим, сфера противодействия молодежному экстремизму обширна и включает в себя комплекс меро-

¹ См.: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.11.2020).

² См.: Экспертно-аналитическое мероприятие Счетной палаты РФ «Анализ и оценка мер, принятых субъектами Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности для населения услуг учреждений культуры, в том числе в удаленных районах и в сельской местности, включая анализ отдельных мероприятий и показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» от 14 марта 2017 г. // Портал государственного и муниципального аудита. URL: <https://portal.audit.gov.ru/#/audit-object-expert-analytical/detalization-object/event-list/item-detalization/event?violationFilter=%7B%22ControlObjectId>

приятий по различным направлениям деятельности государства – в области образования, деятельности религиозных организаций, создания и использования специализированных информационных систем, создания условий для физического и культурного развития граждан. Только такой всеобъемлющий подход к решению обозначенной проблемы может стать залогом успеха, а потому требует детальной проработки как в политико-программных правовых документах (например, в рамках утверждения Правительством РФ плана мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года), так и финансовых расчетов с точки зрения затрат федерального бюджета на реализацию поставленных задач.

%22:%5B268246%5D,%22DateBegin%22:%222017-01-01T08:00:00.000Z%22,%22DateEnd%22:%222018-01-01T07:59:59.999Z%22,%22EventId%22:%5B78179729%5D %7D (дата обращения: 20.11.2020).

Н.В. Семёнов

*советник министра внутренней политики и общественных отношений Саратовской области, кандидат политических наук
e-mail: semenownw@mail.ru*

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ИДЕОЛОГИИ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

N.V. Semenov

*adviser to the minister of internal policy and public relations
of the saratov region, candidate of political sciences*

COUNTERING EXTREMIST IDEOLOGY IN MODERN REALITIES: POLITICAL AND LEGAL ASPECT

Аннотация. *Противодействие экстремистской идеологии является одной из важнейших задач современного правового государства. Устранение факторов, способствующих распространению экстремистской идеологии важно для обеспечения безопасности граждан. В статье представлены основные результаты научного анализа противодействия экстремистской идеологии.*

Ключевые слова: *экстремистская идеология, совершенствование системы противодействия экстремизма.*

Стремительное изменение общественной жизни предопределяет трансформацию системы ценностей современного российского общества. В результате глобализационных процессов усложняются общественные отношения. Возрастающая конкурентность противоборствующих групп интересов стимулирует нагнетание напряженности в обществе, приводящей к увеличению числа экстремистских действий.

Экстремизм представляет реальную опасность как для международного сообщества в целом, так и для России в частности. Профилактика экстремистской деятельности включает в себя подготовку и реализацию государством и уполномоченными им органами комплексной системы политических, социально-экономических, информационных, воспитательных, организационных, оперативно-розыскных, правовых, специальных и иных мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение экстре-

мистской деятельности, минимизацию ее последствий, установление и устранение способствующих ей причин и условий.

Мотивационная основа современного экстремизма представляется очень многообразной. Наиболее значимыми мотивами представляются: материальный, идеологический, желания преобразования общества и неудовлетворенности реальной ситуацией, власти над людьми, а также интереса к новому виду активной деятельности, товарищеский, самоутверждения, молодежной романтики, героизма, игровой, привлекательности смертельной опасности¹.

Совершенствование системы противодействия экстремизма – это не только задача государства, но и задача представителей гражданского общества. Эта работа зависит от четкой позиции политических партий, общественных и религиозных объединений, граждан. Профилактика экстремистских проявлений должна рассматриваться как инструмент объединения усилий граждан России в укреплении экономического и политического потенциала.

Ретроспективный анализ показывает, что экстремизм обладает способностью проникать во все сферы общественной жизни. Экстремизм представляет собой некий своеобразный противоправный способ разрешения социальных противоречий, сложившихся в тех или иных областях общественной жизни.

Из многочисленных форм экстремизма можно выделить экстремизм политический (направленный на уничтожение существующих государственных структур и установление диктатуры «тоталитарного порядка»), национальный (защита «своей нации, национальности», ее прав и интересов, ее культуры и языка с отвержением при этом подобных прав для других), националистический (стремление к отделению, обособлению) и религиозный (проявляется в нетерпимости к представителям различных конфессий либо в жестоком противоборстве в рамках одной конфессии).

В целом, дробление экстремистских акторов и их действий по религиозным, национальным, политическим признакам достаточно условно. Например, националистический экстремизм почти всегда несет в себе элементы экстремизма политического и достаточно часто – религиозного². В свою очередь, политический экс-

¹ Касперович Ю.Г. Мотивация экстремизма и факторы его формирования // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 2 (49). С. 81.

² Мухина О.В. Религиозный экстремизм в национальном политико-правовом пространстве: сущность и формы проявления // Юрист-правовед. 2009. № 1. С. 64.

тремизм, как правило, имеет в своей основе если не чисто религиозную основу, то псевдорелигиозную. Такая идеология в подавляющем большинстве случаев основана на слепой эмоциональной вере, на «откровении», а не на логических рационалистических принципах. Это подтверждается на примере любого экстремистского движения, псевдореволюционного, националистического или религиозного¹.

Крайняя идеологизация экстремистской деятельности способствует появлению особого типа экстремистов, склонных к потере самоконтроля над своим поведением и совершаемыми действиями, готовых на любые противоправные акции. Сторонники экстремистской идеологии могут быть настолько одержимы сознанием правоты и законности предъявляемых ими требований, что вольно или невольно подгоняют многообразие жизненных ситуаций и процессов к видению мира через призму этой идеологии. Исторические прецеденты достижения целей непопулярными средствами позволяют лидерам экстремизма создавать аналогичные прецеденты, надеясь, что история их оправдает. Экстремисты выступают против сложившихся общественных структур и институтов, общественных устоев, пытаясь подорвать их стабильность. При этом для них крайне важен резонанс, вызываемый их действиями в государстве.

Особая общественная опасность экстремизма состоит так же и в том, что экстремистские действия провоцируют государственные институты на применение ответного насилия, которое в результате негативной интерпретации деструктивными силами в некоторой степени может дестабилизировать демократические общественные институты, затронуть конституционные права и свободы граждан. Экстремистские проявления могут иметь долгосрочные негативные последствия для общества. Экстремистские действия многообразны и могут варьироваться от возбуждения вражды на религиозной, национальной, политической почве до призывов к территориальной целостности государства, изменению его конституционного строя с целью усиления неформального влияния на власть в решении экономических, кадровых и иных вопросов.

По мнению российских и зарубежных экспертов, актам экстремизма обычно предшествуют меньшие насильственные формы

¹ Магомедова М.М. Идеология экстремизма и меры противодействия. М., 2010. С. 3.

протеста и конфликта¹. Однако система их раннего предупреждения в настоящее время недостаточно развита.

Результатом проявления экстремизма является формирование в обществе пренебрежения к государству, иным публичным и социальным институтам. Попытки разрешать возникающие в обществе проблемы неправовыми, незаконными средствами являются проявлениями экстремизма. При этом антиобщественный подход состоит не только в неприятии роли государства и иных публичных институтов, но в формировании у населения устойчиво отрицательного мнения о работниках правоохранительной сферы, недоверии к сотрудникам органов власти и осуществляемой ими своей функциональной деятельности, пренебрежении к юридической практике и в особенности к судебной.

Педалирование социальных конфликтов деструктивными силами, попытки превращения их в межнациональные локальные войны стало реальией развития стран на постсоветском пространстве. Влияние националистической пропаганды возрастает, происходит нагнетание различных негативных настроений. Очевидна необходимость единого механизма противодействия негативной радикалистской пропаганде, так как негативное информационное воздействие угрожает конституционному строю, целостности страны и правам человека.

Природа экстремизма объясняется, прежде всего, тем, что он выражается в особом состоянии психики. Но психологическое свойство исследуемого явления носит вторичный характер, поскольку определяющее значение имеет фактор, оказывающий воздействие на общественное сознание и провоцирующий такое эмоциональное состояние. Им является экстремистская идеология, характеризующая общественно-политическую и правовую стороны исследуемого явления и имеющая первостепенное значение в понимании его сущности.

В отрыве от экстремистской идеологии экстремизм существовать не может, поскольку «приверженность к крайним взглядам и мерам» должна иметь под собой какую-либо идеологическую почву, чтобы получить социально-политическую оценку. При этом идеологические установки, составляющие в последующем мотив криминального поведения, не следует отождествлять с ненормальными психическими состояниями, которые тоже выступать

¹ Колесников В.И. О состоянии правовой базы противодействия терроризму // Терроризм и безопасность на транспорте. Сборник научных трудов. М. 2006. С. 12.

причинами совершения преступления. Экстремизм как массовое явление не является психическим заболеванием или расстройством психики, поскольку всегда основан на определенной экстремистской идеологии – системе взглядов и идей, способных существовать в форме философских, исторических, политических, религиозных и иных учений, имеющих неограниченное количество своих сторонников. Поэтому экстремизм – это не просто приверженность к каким-либо «крайним взглядам и мерам», это приверженность к экстремистской идеологии. Наличие в сознании индивида лишь представлений о таких мировоззренческих системах еще не делает его экстремистом.

Одним из существенных недостатков современной системы противодействия экстремизму является ее громоздкость, изменчивость, нестабильность. В современном законодательстве фиксируется множество нормативных правовых актов, направленных на противодействие экстремистской деятельности. Неоднократно подвергались изменениям статьи многих антиэкстремистских законов, в том числе и в процессе принятия Закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹.

С учетом специфических особенностей изучаемого негативно-го явления необходимо проводить профилактику экстремизма, направленную на предотвращение, нейтрализацию и устранение факторов, влияющих на становление и развитие причин преступлений экстремистской направленности. Учитывая многогранность и сложность причин, порождающих экстремизм в обществе, а также масштабность связанных с ним угроз для государства и общества, считаем необходимым принятие государственной программы противодействия экстремизму, которая должна послужить базой для совершенствования законодательства в указанной сфере, а также проведения организационно-управленческих мероприятий и культурно-просветительской работы, по противодействию экстремизму.

Деятельность по противодействию экстремизму должна быть направлена на выявление обстоятельств, которые способствовали совершению преступления. В основу определения исчерпывающего круга преступлений экстремистской направленности должны быть положены мотивы и объект преступного посягательства. Данный подход позволит систематизировать законодательство

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7.

и повысить эффективность противодействия экстремизму. Одной из причин распространения экстремистской идеологии является отсутствие четких политических ориентаций у значительной части населения, прежде всего – у молодежи; а также социальная напряженность, усиливающаяся в результате столкновения интересов различных социальных и политических групп. Государственная безопасность находится в зависимости от социально-экономической ситуации, от эффективного регулирования общественных отношений, сплоченности социума в целом.

Анализ современного состояния и прогнозов развития преступлений экстремистской направленности ярко высвечивает недостаток действенных методов профилактики экстремистского поведения.

Важнейшей государственной задачей остается формирование общенациональной идеологии, которая должна быть направлена на укрепление национального единства. Основными задачами профилактики экстремизма должны стать: развитие дружелюбного отношения к идеологическому, религиозному, национальному, расовому многообразию; организация результативной системы мониторинга и анализа разнообразных конфигураций проявлений экстремизма на основе добровольного сотрудничества населения и органов власти, регламентированного на нормативном уровне.

Эффективная борьба с экстремизмом возможна с помощью создания международной системы мониторинга на основе обязательной передачи соответствующей информации от национальных правительств, региональных и международных организаций, участвующих в различных формах в борьбе с терроризмом, ее накопления и анализа в специально созданном информационном банке. Необходимо создание мирового центра борьбы с международной преступностью. Таким образом, наравне с правовыми мерами требуется принятие мер практического характера, которые в своей совокупности формируют общегосударственную систему противодействия идеологии экстремизма в Российской Федерации.

Т.А. Смагина

*доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: ta-smagina@mail.ru*

Л.В. Дробышева

*студент 3 курса Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
e-mail: Lasana2015@yandex.ru*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ И ПРОФИЛАКТИКИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЭКСТРЕМИЗМА В МОЛОДЕЖНОЙ СРЕДЕ*

T.A. Smagina

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal
Law Saratov State Law Academy, PhD in Law, Associate Professor*

L.V. Drobysheva

*3rd year student of the Institute of Magistracy
Saratov State Law Academy*

SOME ASPECTS OF COUNTERACTION AND PREVENTION OF INFORMATIONAL EXTREMISM IN YOUTH ENVIRONMENT

Аннотация. *Глобальная цифровизация способствует беспрепятственному проникновению в молодежную среду деструктивно влияющих сообществ. Цифровизированное пространство допускает глобализацию экстремистских мнений, ориентирует на изменение культурных ценностей, общепринятых норм общественного поведения, что недопустимо. Требуется нормативно-правовое регулирование вопросов медиаграмотности несовершеннолетних, в том числе условий потребления качественных цифровых продуктов и запрет на размещение любых цифровых данных в целях противодействия и профилактики информационного экстремизма в молодежной среде.*

Ключевые слова: *информационный экстремизм, медиаграмотность несовершеннолетних, цифровые данные, условия противодействия и профилактики информационному экстремизму.*

* Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта № 20-011-00656.

Новые информационные вызовы в эпоху глобальной цифровизации находят свое отражение (как позитивное, так и негативное) в молодежной среде. Молодежь идентифицируется с будущим страны, является ее инновационным потенциалом,¹ а прогрессивные взгляды современного молодого поколения могут попасть под деструктивное информационное воздействие. Растет количество подростков-участников молодежных субкультур, таких, как «скулшутинг», «колумбайн», их численность в социальных сетях превышает 70 тысяч человек. Результатом деятельности таких сообществ, как «буллинг», «кибербуллинг», «офники» и им подобных становится формирование в образовательных организациях групп криминальной направленности, призывающих к насильственным действиям, в том числе в ходе проведения протестных акций, массовых беспорядков и экстремистских актов².

Экстремизм является глобальным негативным явлением. Конституция РФ закрепила основополагающие позиции государственности, лежащие в основе противодействия экстремизму, которые впоследствии получили свое развитие в нормах федерального законодательства³. Действующие в России концептуальные основы противодействия информационному экстремизму одним из факторов развития ее идей и распространения среди несовершеннолетних, указывают использование заинтересованными субъектами возможностей средств массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет⁴. Документ о стратегическом планировании⁵ также от-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики РФ на период до 2025 г.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 50, ст. 7185. Для целей данной работы социально-демографическая группа «молодежь» будет использоваться только применительно к несовершеннолетним.

² Патрушев рассказал о распространении радикальных идей среди молодежи. URL: <https://ria.ru/20201030/dvizhenie-1582337093.html> (дата обращения: 15.11.2020)

³ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 15 октября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (в ред. от 15 октября 2020 г., с изм. от 16 октября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ст. 1.

⁴ См.: Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.) // Рос. Газета. 2009. № 198.

⁵ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212.

мечает информационно-телекоммуникационную сеть Интернет одним из источников экстремистской угрозы. Реализация организаторами (членами) экстремистских группировок антироссийской идеологии, направленной на отказ от фактов исторического становления и развития российской государственности, может быть завуалирована под развлекательный или развивающий контент.

Исходя из сложной эпидемиологической ситуации в стране и мире, очевидно, что использование интернет-ресурсов стало неотъемлемой частью жизни молодежи и может регулироваться лишь сознанием самого обучающегося¹. Представляется, что наличие условий для потребления качественных цифровых продуктов позволит предотвратить использование контентов, способствующих возникновению деструктивного поведения молодежи. Считаем, что эти условия следует установить в административно-процессуальных нормах, регламентирующих порядок их реализации соответствующими структурами: от органов управления до подведомственных им организаций. Также, для решения задач национальной безопасности, необходимо повышение роли образовательной организации, реализующей программы общего образования в воспитании молодежи как ответственных граждан России на основе традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, а также в профилактике экстремизма и радикальной идеологии².

Государственная политика антиэкстремистской деятельности на региональном уровне реализуется посредством программного регулирования. Профилактика и противодействие экстремизму, разрушающему общегосударственную целостность, может выражаться в осуществлении профилактических мер по недопущению террористических актов и экстремистских акций в регионе, а также в плановом создании системы технической защиты объектов социальной сферы, мировой юстиции и транспортной инфра-

¹ В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 66 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. 31 июля 2020 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598: Основное общее образование направлено на формирование нравственных убеждений, высокой культуры межличностного и межэтнического общения, развитие склонностей, интересов, способности к социальному самоопределению; Среднее общее образование направлено на дальнейшее становление и формирование личности обучающегося, подготовку обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному выбору.

² См.: пункт 70 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

структуры¹. Следует отметить, что в регионах разная межнациональная обстановка, поэтому формы противодействия экстремизму тоже могут быть разные. Полагаем, с целью универсального и качественного профилактического воздействия необходимо унифицировать посредством межведомственного обмена региональный опыт информационной антиэкстремистской превенции². При региональном планировании следует также учитывать акты федерального органа, уполномоченного в сфере информационного надзора³.

Не всем несовершеннолетним присуще позитивное когнитивное мышление, объединяющее множественность фактов, поступающих из информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что и характерно экстремизму⁴. На данном этапе развития у человека возможно формирование мнений, разрушающих психику, сущность которых выражается в целенаправленном посягательстве на действующий конституционный строй и отрицании негативного нацистского влияния на сознание людей, в том числе, молодежи. Современное цифровизированное пространство, активными пользователями которого являются несовершеннолетние, может допускать глобализацию экстремистских мнений, ориентировать на изменение культурных ценностей, общепринятых норм общественного поведения.

С целью противодействия различным проявлениям экстремистской деятельности, государство устанавливает соответствующие барьеры⁵, позволяющие несовершеннолетним противостоять

¹ См. например: Постановление Правительства Саратовской области от 20 ноября 2013 г. № 646-П «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств» (с изм. от 25 мая 2020 г.). URL: [http:// docs. cntd. ru/ document/467701396](http://docs.cntd.ru/document/467701396) (дата обращения: 10.11.2020).

² В Липецкой области сотрудники полиции, волонтеры и общественники проводят мероприятия по профилактике киберпреступлений // URL: [https:// os. mvd. rf/](https://os.mvd.rf/) (дата обращения: 11.11.2020).

³ Например, Приказ Роскомнадзора от 5 сентября 2013 года № 996 «Об утверждении требований и методов по обезличиванию персональных данных». URL: [http:// docs. cntd. ru/ document/499043850](http://docs.cntd.ru/document/499043850) (дата обращения: 10.11.2020); Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 28 июля 2014 г. № 226 «Об утверждении критериев медиаграмотности и методики оценки уровня медиаграмотности населения». URL: [https:// digital. gov. ru/ ru/ activity/ directions/540/](https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/540/) (дата обращения: 10.11.2020).

⁴ Ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

⁵ Методические материалы по противодействию распространению экстремизма в молодежной среде // URL: [https:// www. garant. ru/ products/ ipo/ prime/](https://www.garant.ru/products/ipo/prime/)

дезориентирующим их провокациям и манипуляциям. С правоприменительной точки зрения можно классифицировать барьеры как варианты общей и частной превенции экстремистских проявлений. Общая превенция ориентирована на охват больших масс общественности, связана с жизненным циклом несовершеннолетнего, в том числе и с каждым уровнем образования. Среди субъектов, на которых могут также оказываться соответствующее влияние, следует отметить членов семьи, коллег по учебе (работе). Направляться превенция должна на формирование у несовершеннолетних правового антиэкстремистского образования. В условиях ежедневной цифровизированной образовательной деятельности несовершеннолетними используются различные контенты, где они оставляют свой цифровой данные при использовании поисковика с личного IP-адреса. Большая роль отводится среде, в которой воспитывается и обучается ребенок и дети из благополучных семей могут стать жертвами беспорядочного распространения цифровых данных, когда по ним может направляться экстремистская информация. Для поддержания превентивного воздействия следует особое внимание уделить усилению правового статуса участковых полиции и сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних, установить такие формы взаимодействия с населением как офлайн встречи (собрания) на придомовых территориях или онлайн-взаимодействие с семьей, информация о которой показывает на срочность вмешательства силовых структур. Возможно и межведомственное онлайн-взаимодействие уполномоченных органов системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних.

Частная превенция связана с индивидуальным подходом к личности несовершеннолетнего, уже вовлеченного в экстремистски направленные течения. Должностным лицам уполномоченных органов системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних с привлечением психологов (психиатра) требуется изменить деструктивные взгляды ребенка на правовые. К барьеру, устанавливающему недопустимость использования запрещенных ресурсов, следует отнести формирование и ведение реестра экстремистских материалов¹ органами юстиции РФ.

doc/71293532/#review (дата обращения: 11.11.2020).

¹ См.: Приказ Министерства юстиции РФ от 11 декабря 2015 г. № 289 «О порядке ведения федерального списка экстремистских материалов» (с изм. от 24 ноября 2016 г.) // БНА ФОИВ. 2016. № 7; Постановление Правительства РФ от 26 октября

Для недопущения вовлечения несовершеннолетних в экстремистски ориентированное цифровизированное пространство, помимо толерантности и прочих условий социализации в обществе, необходимо создавать дополнительные учебные программы для обучающихся всех уровней образовательной среды. Критерии, поставленные в основу цифровой грамотности в России, среди которых умение выявлять вредоносную информацию, должны лежать в ее основе. При этом несовершеннолетний, как субъект цифровизированного пространства, должен знать, как предотвратить размещение любых цифровых данных о себе, данных, связанных с местом жительства, учебы и проведения досуга, о своей семье и перемещениях членов семьи.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что требуется актуальное нормативно-правовое регулирование вопросов медиаграмотности несовершеннолетних граждан России, которые будут осуществляться преимущественно в образовательных организациях по месту получения основного образования. Правовое сознание и правовое поведение, формирующиеся в образовательной организации при прямом взаимодействии с семьями, направлено на осознанное отношение подрастающего поколения вопросов о юридической ответственности за поддержку экстремистских взглядов.

2012 г. № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (с изм. от 16 мая 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 44, ст. 6044.

А.А. Шугаев

*советник министра информации и печати Саратовской области,
кандидат политических наук
e-mail: shugaevaa@saratov.gov.ru*

РАБОТА С НЕГАТИВНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОВЕСТКОЙ КАК ФОРМА ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ

A.A. Shugaev

*Adviser to the Minister of information and press of the Saratov region,
candidate of political science*

WORKING WITH A NEGATIVE INFORMATION AGENDA AS A FORM OF PREVENTION OF SOCIAL TENSION

Аннотация. *В статье рассматривается работа органов государственной власти Саратовской области с негативной информационной повесткой как форма профилактики социальной напряженности. Приводится аргументация о взаимосвязи экстремистских рисков мировоззрения с ростом социальной напряженности, проявляющейся в критических публикациях в СМИ. В статье представлены основные результаты деятельности по отработке негативной информационной повестки на примере структурных подразделений Правительства Саратовской области.*

Ключевые слова: *СМИ, негативная информационная повестка, социальная напряженность.*

Взаимодействие структурных подразделений Правительства Саратовской области со СМИ регулируется Распоряжением Правительства Саратовской области от 08.10.2012 № 337-Пр «Вопросы взаимодействия органов исполнительной власти Саратовской области со средствами массовой информации». Данным нормативным актом определены требования к объему информационной работы структурных подразделений Правительства Саратовской области. Результаты данной информационной работы включают в себя ряд показателей: количество проведенных пресс-конференций, брифингов, интервью и статей, тематических сюжетов на телевидении и радио, официальных комментариев, пресс-релизов на сайте Правительства Саратовской области, предложений

в план мероприятий Правительства Саратовской области¹. При оценке эффективности органов исполнительной власти Саратовской области по параметру «Индекс результативности освещения деятельности» также учитывается работа пресс-служб с критическими материалами СМИ².

Медиаактивность структурных подразделений Правительства Саратовской области строится на плановой основе с недельным и месячным интервалом. Одной из задач является преодоление возможного информационного вакуума. Очевидно, что если данная работа не будет вестись на регулярной основе, то рано или поздно в общественном сознании может сформироваться мнение о «бездействии» либо недобросовестной работе органа власти. При этом освещать нужно уметь не только позитивные моменты (достижения отрасли, высокие показатели, реализация проектов, открытие новых объектов и многие другие направления работы), но и проблемные. При чем, к работе с проблемными вопросами уделяется повышенное внимание.

Одним из действенных и необходимых форматов позиционирования исполнительных органов государственной власти в СМИ является обеспечение оперативного реагирования органов власти на негативные публикации.

Министерством информации и печати области в онлайн режиме ведется мониторинг критических публикаций в СМИ и осуществляется взаимодействие с пресс-службами министерств и ведомств Правительства области по их отработке, в т.ч. в рамках межведомственной рабочей группы по информационному противодействию идеологии терроризма. Так, за 11 месяцев текущего года в региональных СМИ опубликовано 1151 инфоповод с критикой региональной власти. Нужно понимать, что за каждой подобной публикацией в СМИ стоит нерешенная проблема, затрагивающая зачастую вопросы жизни, здоровья граждан, нарушения их имущественных и иных права.

Игнорирование подобных публичных обращений через СМИ несомненно наносит репутационный ущерб не только отдельно взятому органу власти, но и всей системе государственного управ-

¹ См.: Распоряжение Правительства Саратовской области от 08 октября 2012 г. № 337-Пр, URL: <https://base.garant.ru/9516681/> (дата обращения: 03.12.2020).

² См.: Приказ министерства информации и печати Саратовской области от 14 февраля 2020 г. № 16-ов. URL: <https://g-64.ru/docs/ministerstvo-informatsii-i-pechati-oblasti/prikaz-ministerstva-informatsii-i-pechati-saratovskoy-oblasti-ot-14-fevralya-2020-goda-16-ov/> (дата обращения: 03.12.2020).

ления, подрывая веру в «социальное и правовое государство» как у отдельных граждан, так и у многочисленной аудитории СМИ, тиражирующих данную информацию.

В зоне особого риска при этом оказываются ценностные ориентиры и мировоззрение наиболее восприимчивой аудитории – молодежи. Осознавая остроту назревших мировоззренческих проблем в молодежной среде, Правительство Российской Федерации еще в 2015 году утвердило Стратегию развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года. В тексте Стратегии уточняется, что «система духовно-нравственных ценностей включает в себя человеколюбие, справедливость, честь, совесть, волю, личное достоинство, веру в добро и стремление к исполнению нравственного долга перед самим собой, своей семьей и своим Отечеством»¹.

Специалисты отмечают, что сегодня, как никогда остро ощущается запрос в обществе на определенный нравственный стержень в лице государства в противовес закрепленного мировоззренческого разнообразия, способного создать предпосылки для утраты жизненных ориентиров для части российского общества и особенно для молодежи, «оторвавшейся от традиционных культурных ценностей народа, и ... ситуации угрозы существованию государства, его целостности и независимости. В условиях духовного и идеологического кризиса, когда культурно-идеологические противоречия накладываются на социально-экономические, общественно-политические и иные проблемы, возрастают экстремистские и коррупционные риски мировоззрения»².

Официальная статистика подтверждает наличие прямой взаимосвязи роста правонарушений и ухудшения социально-экономического положения отдельных групп населения. Так, Министерство внутренних дел Российской Федерации сообщило о росте с начала 2020 года числа преступлений террористического и экстремистского характера на 33,3 % и 39,9 % соответственно по сравнению с показателями предыдущего года. По данным ведомства за 10 месяцев 2020 года было зарегистрировано 1990

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р // Российская газета. 2015. 8 июня. № 122(6693). URL: <https://rg.ru/2015/06/08/vospitanie-dok.html> (дата обращения: 03.12.2020).

² В МВД рассказали о росте числа террористических преступлений в России. URL: <https://ria.ru/20201124/prestupleniya-1586012073.html> (дата обращения: 03.12.2020).

террористических преступлений и 708 преступлений экстремистского характера¹.

В конце октября Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Николай Патрушев предупредил об активизации на территории России радикальных исламских фундаменталистов, стремящихся распространить свое влияние на представителей молодежи из числа немусульман с целью вовлечения их в противоправную деятельность и принятия ими ислама. По словам главы Совбеза, основными факторами, приводящими к радикализации российской молодежи, являются: безработица, наличие проблем в семье или в учебе и социальная незащищенность данной группы населения. «Все большее распространение получает идеология субкультур, отрицающих сложившиеся в обществе нормы морали и нравственности, способствующих формированию сообществ экстремистской и террористической направленности. Сохраняются тенденции вовлечения молодежи в деятельность нетрадиционных для России религиозных организаций, тоталитарных сект, исповедующих идеи неоязычества, оккультизма и сатанизма» – пояснил Патрушев².

Можно предположить, что свой вклад в создание предпосылок для распространения идеологии терроризма вносит и негативный информационный фон, формируемый СМИ за счет публикации большого количества новостей криминального характера и непроверенной информации из социальных сетей. В связи с этим возрастает роль информационной профилактики социального напряжения, проводимой органами государственной власти. Как правило, данная работа включает в себя размещение в СМИ официальной информации по проблемным публикациям, особенно имеющим высокий общественный резонанс. Официальная позиция властей может быть направлена как на оперативное решение озвученной проблемы, так и на опровержение недостоверной или фейковой информации.

За 11 месяцев 2020 года структурными подразделениями Правительства Саратовской области и администрациями муниципальных районов в общей сложности были размещены в СМИ от-

¹ См.: *Потанова Л.А.* Поиск инструментов преодоления экстремистских и коррупционных рисков мировоззрения в условиях реализации государственной молодежной политики. // *Обзор.НЦПТИ.* 2020. № 1 (20). С. 19–20.

² В России наблюдается рост числа террористических и экстремистских преступлений. // <https://ncpti.su/news/7459/> (дата обращения: 03.12.2020).

ветные материалы по 1108 негативным информационным поводам, что составило 96 % от общего числа критических материалов. Из общего объема критических материалов 39 % отрабатываются в течение первых 4-х часов, 42 % – в течение суток, 19 % – более суток. Наиболее часто с задержкой более чем в сутки размещают ответные материалы по проблемным публикациям: государственная жилищная инспекция области, министерство экономического развития области, министерство по делам территориальных образований области.

Основные критерии информационного реагирования: оперативность, заинтересованность в решении проблемы, адресность и персональный подход, взвешенная тональность сообщения.

Если посмотреть сравнительные данные двух последних лет по месяцам, то видно, что сильное влияние на количество негативных публикаций в 2020 году оказало распространение коронавирусной инфекции. Для сравнения в 2019 году пик «социальной напряженности», судя по количеству критических публикаций в СМИ, приходился на начало года, и в большей степени был связан с аномально снежной зимой и ее последствиями.

Наибольшее число критических инфоповодов в течение 11 месяцев 2020 года было в сфере здравоохранения, благоустройства, коммунального хозяйства и работы управляющих компаний. Наиболее распространенные инфоповоды: работа системы здравоохранения (качество оказания медицинской помощи, наличие лекарственных препаратов); бездействие управляющих компаний; некачественное благоустройство территорий; состояние учреждений социальной сферы. В среднем один негативный инфоповод публикуется в двух источниках в областных электронных СМИ. Особо резонансные инфоповоды попадают в федеральную повестку и могут достигать 100 и более упоминаний. За 11 месяцев т.г. таковых было порядка 4-5 % от общего числа критических инфоповодов.

Наибольшую работу с критическими материалами ведут пресс-службы министерств по делам территориальных образований, здравоохранения, государственной жилищной инспекции. См. Табл. 1.

Среди администраций муниципальных районов высокой информационной открытостью и готовностью оперативно общаться со СМИ по проблемным вопросам отличаются в частности администрации Энгельсского, Балаковского, Петровского муниципальных районов.

Табл. 1.

**ТОП-10 структурных подразделений
Правительства Саратовской области по работе с негативной
информационной повесткой за январь–ноябрь 2020 года**

Структурное подразделение Правительства области	Кол-во негатив- ных инфо- поводов, ед.	Кол-во ответных материа- лов, ед.	Эффек- тивность, %
Министерство по делам территориальных образований	236	233	99
Министерство здравоохранения	218	214	98
Государственная жилищная инспекция	94	94	100
Министерство природных ресурсов и экологии	89	81	91
Министерство образования	87	85	98
Министерство строительства и ЖКХ	87	81	93
Министерство труда и социальной защиты	57	54	95
Министерство транспорта и дорожного хозяйства	48	46	96
Министерство экономического развития	45	37	82
Министерство промышленности и энергетики	41	40	98

Источник: Министерство информации и печати Саратовской области.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Сборник научных трудов
по материалам Всероссийской
научно-практической конференции
(г. Саратов, 4 декабря 2020 г.)*

Печатается в авторской редакции
Компьютерная верстка, дизайн *О.А. Фальян*

Подписано в печать 24.12.2020. Формат 60x84¹/₁₆,
Гарнитура Cambria. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 24,0. Уч.-изд. л. 17,75. Тираж 500.

Издательство
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».
410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.