



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

МОСКОВСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ НЕДЕЛЯ

Международная научно-практическая конференция

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ЗАДАЧИ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Секция административного права
Секция финансового права
Секция конкурентного права
Секция информационного права

МОСКОВСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ НЕДЕЛЯ | СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ЗАДАЧИ
РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ



Издательство «ПРОСПЕКТ»
(495) 651-62-62
e-mail: mail@prospekt.org
www.prospekt.org



Сборник докладов



Москва
2016

Часть 1
МАТЕРИАЛЫ
ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ
ПРАВУ

УДК 336.72(075.8)
ББК 67.401я73-1
С83

Председатель редакционного совета сборника:

проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор
В. Н. Синюков

Члены редакционного совета сборника:

первый проректор, зав. кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор **Е. Ю. Грачева**; и.о. зав. кафедрой административного права и процесса, доктор юридических наук, профессор **С. М. Зубарев**; зав. кафедрой правовой информатики **Ю. Л. Васильченко**; профессор кафедры административного права и процесса, доктор юридических наук, профессор **Л. Л. Попов**; профессор кафедры финансового права, доктор юридических наук, профессор **Н. М. Аргёмов**; профессор кафедры правовой информатики, доктор юридических наук, профессор **И. М. Рассолов**; доцент кафедры административного права и процесса, кандидат юридических наук, доцент **Э. П. Андрюхина**; доцент кафедры финансового права, кандидат юридических наук, доцент **А. Б. Быля**; доцент кафедры финансового права, кандидат юридических наук, доцент **С. Г. Чубукова**; старший преподаватель кафедры конкурентного права, кандидат юридических наук **Д. А. Гаврилов**; старший преподаватель кафедры конкурентного права, кандидат юридических наук **Д. И. Серегин**

С83 Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки : сб. докладов Международной научно-практической конференции, секций административного права, финансового права, конкурентного права, информационного права (Москва, 24 ноября — 3 декабря 2015 г.). — Москва : Проспект, 2016. — 464 с.

ISBN 978-5-392-21180-7

24 ноября — 3 декабря 2015 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова состоялась Международная научно-практическая конференция «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки». В сборник включены доклады, подготовленные для заседаний секций, проводившихся в рамках конференции. Материалы представлены учеными из разных городов России, а также из других стран.

Сборник рекомендуется для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов. Сборник также представляет интерес для руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, сотрудников правоохранительных органов, бизнес-сообщества.

УДК 336.72(075.8)
ББК 67.401я73-1

ISBN 978-5-392-21180-7

© Коллектив авторов, 2016
© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2016
© Оформление. ООО «Проспект», 2016

Раздел 1
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ
ПРОЦЕДУРЫ: ВОПРОСЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ»

*Попов Л. Л.,
профессор кафедры административного права и процесса
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
академик РАН, заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук*

***Административные процедуры: проблемы
теории, законодательства и практики***

1. Общественные отношения, представляющие собой поведение, действия и поступки людей и их связи, во всем многообразии и многогранности составляют нашу жизнь. Вместе с тем для того, чтобы она не превратилась в хаос, смутное время или диктатуру, т. е., массу негативных случайностей, объективно необходимо управление, исполнительная власть. Иными словами, необходимо **организуемое, целенаправленное воздействие на тот или иной объект или процесс для приведения его в упорядоченное состояние.**

Таким образом, цель, назначение управления, как писал В. И. Ленин, «практически организовать». Практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата.

Между тем в начале 90-ых годов прошлого века в результате радикальных преобразований и изменения политического строя, как в стране, так и в обществе в целом, возник хаос, была утрачена управляемость в государстве, в экономике возник «дикий» рынок, у многих людей потерян жизненный смысл и наступила сумятица в головах.

Тем не менее в последние годы стала очевидной и объективно необходимой в обществе сильная государственная власть, функцию которой в значительной

мере выполняет государственное управление. В управлении нуждаются все: и государство, и общество в целом, и маленькое сельское поселение. И только публичное (государственное и муниципальное) управление может связать воедино три звена, составляющие государство и общество — федеральное, региональное и местное в единую цепь, в единое и сильное демократическое государство.

В 1993 году после принятия Конституции РФ на основе теории разделения властей вместо понятия государственного управления, имевшего организационно-правовой смысл, введено понятие исполнительной власти, отражающее ее политико-правовое содержание как ветви государственной власти, представляющей триединство законодательной, исполнительной и судебной властей. В результате некоторые авторы стали избегать употребления термина «государственное управление».

Между тем надо совершенно четко понимать, что государственное управление никуда не могло исчезнуть, *без него нет ни демократии, ни свободы, ни рыночных отношений. Ведь содержанием деятельности органов исполнительной власти и является государственное управление.*

2. В то же время без административного процесса и его составной части административно-процедурного (управленческого) процесса, который является юридической формой реализации государственного управления, исполнительной власти, невозможно законное, справедливое и эффективное осуществление управленческой деятельности.

Отсюда можно сделать очень важный вывод. Без «процессуализации» этого вида государственной власти (законодательная и судебная ветви власти обладают такой правовой процессуальной базой), без формирования современного административного процесса невозможно создать эффективное управление, в том числе, хотя бы ограничить принятие органами публичного управления ошибочных решений, а также гарантировать невластным субъектам (гражданам и негосударственным организациям) реализацию своих прав и законных интересов. Отсутствие должной процедуры применения правовых норм властными субъектами ведет фактически либо к их парализации, либо к произволу чиновников. До тех пор пока в стране не будут приняты меры по правовой процессуализации материального административного права, реального прогресса в защите прав и законных интересов граждан и организаций, которые им предоставляют Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, не будет. Даже конституционное регулирование прав граждан в нашей стране не ограждает их в достаточной степени от административного произвола и несправедливости, что самым серьезным образом актуализирует вопросы реформирования административно-процессуальной деятельности в России¹.

Подобное состояние административного процесса в нашей стране в какой-то мере объяснимо. Дело в том, что административный процесс в до-революционный, советский и постперестроечный периоды отсутствовал, не было и правового процессуального механизма реализации важнейших норм, которые издавали органы государственного управления. Действительно, кто

¹ См.: Ренов Э. Н. Вступительная статья // Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма, М., 2007.

мог и зачем ограничить юридическими рамками абсолютную власть российского монарха, которому принадлежала законодательная, исполнительная, судебная и даже духовная власть в империи. В советский период рабочие, матросы, крестьяне и партийная номенклатура через «узкую щель права» не могли увидеть окружающую действительность и управляли страной на основе «пролетарского усмотрения». Поэтому, понятие административного процесса было явлением малоизвестным, а по существу, и не нужным.

В то же время на протяжении веков юридическая мысль упорно трудилась над формированием научных представлений о сущности процесса как фундаментальной правовой категории на базе существовавших тогда гражданского и уголовного процессов. При этом выделялась главная отличительная особенность, этих видов процесса — их судебно-юрисдикционная природа: разрешение спора о праве — гражданский процесс, применение уголовно-правовых санкций — уголовный процесс. 3. И только с начала 60-ых годов прошлого века у отечественных ученых-юристов стал проявляться интерес к процессу административному. В 1964 году Н. Г. Салищевой была издана первая монография «Административный процесс в СССР», в которой автор сконструировала узко-юрисдикционное понятие административного процесса на базе гражданского и уголовного процессов, поскольку ни теоретической, ни законодательной основы для иного понимания нового вида процесса в то время не существовало. Затем в 1968 году В. Д. Сорокин защитил докторскую диссертацию на юрфаке ЛГУ, а в 1972 году опубликовал на ее базе монографию «Административно-процессуальное право», в которой в отличие от Н. Г. Салищевой отстаивал управленческое процедурное, т. е. широкое понимание административного процесса и первый поставил вопрос о необходимости существования самостоятельной отрасли в системе права нашей страны в виде административно-процессуального права.

Такое понимание административного процесса в теории и в учебной литературе, включая постоянную дискуссию о широкой и узкой концепции административного процесса продолжалось многие годы. Наконец, в 2015 году в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ появилось законодательное оформленное административное судопроизводство наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством, посредством которых осуществляется судебная власть. На основании Федерального закона от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» названная статья Конституции РФ получила завершающую реализацию. Вместе с тем, постольку административное судопроизводство отнесено к ведению судебной власти, административный процесс и административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права, до создания полноценной системы административных судов пока остаются в двухзвенной конфигурации включающей как широкое, управленческое, процедурное, так и узкое юрисдикционное правоохранительное его понимание.

Отсюда можно сделать вывод: и административное дело в управленческом процессе начинается и заканчивается в границах управленческих процедур, в то время как административное юрисдикционное дело осуществляется в форме производства.

Данное положение о соотношении управленческих процедур и юрисдикционных производств не является произвольным, поскольку основывается на ряде заслуживающих внимания соображениях. Вместе с тем необходимо заметить, что единство взглядов ученых-административистов на соотношение процедур и производств в административном процессе отсутствует. Одни авторы высказывают мнение о том, что административный процесс реализуется через процедуры, а те в свою очередь проявляются в тех или иных производствах. Другие авторы занимают противоположную позицию: административный процесс осуществляется через производства, а те превращаются в конкретные процедуры. Третья группа авторов использует эти термины, исходя из направленности и содержания своих трудов, не выстраивая эти понятия в какую-либо логическую цепочку.

Каковы же соображения, на которых основано высказанное выше исходное положение.

Государственное управление, деятельность органов исполнительной власти осуществляется в рамках той или иной процедуры, любое управленческое дело реализуется через ту или иную процедуру. Почему «процедуру». Латинское «procedo» — иду вперед, порядок выполнения, ряд последовательных действий необходимых для выполнения чего-либо, отдельный процесс¹. Другой вариант раскрытия содержания этого термина: установленная, принятая последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо дела².

Итак, как можно заметить, управленческий процедурный процесс — это деятельность позитивная, в любом управленческом деле решается проблема (вопрос) положительной направленности, достигается удовлетворение жизненной потребности гражданина, законный интерес организации. Таково содержание индивидуально-конкретных дел, где не требуется юридическая оценка (проверка) поведения сторон, а реализуются права граждан, законные интересы организаций. И в результате, принимается, как правило, положительное для гражданина, организации решение (получение паспорта, регистрация автомобиля, выдается лицензия (разрешение) на тот или иной вид деятельности). Как видим, позитивная направленность термина «процедура» вполне очевидна.

Другая картина открывается, когда используется термин юрисдикционное «производство». Оно всегда связано с конфликтной ситуацией: спор о праве, совершение административного или дисциплинарного нарушения, обжалование и др., которая разрешается на основе процессуального закона, например, КоАП РФ. Назначение юрисдикционного производства — защита прав, свобод и законных интересов участников производства. Не случайно, в первом КоАП (1985 г.) и ныне действующем Кодексе об административных правонарушениях была использована терминология «старшего брата» — уголовного процесса (УПК РФ) — производство дознания, производство предварительного расследования.

¹ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Том III. М. 1939. С. 1042.

² См.: Словарь русского языка. Том III. М. 1983. С. 543.

И еще одно соображение методического характера полезное для студентов, которым необходимо ясное, четкое, доступное изложение: управленческий процесс реализуется через процедуры, юрисдикционный — через производства. Не правда ли, все четко и ясно.

4. Из сказанного напрашивается проблема о структуре административно-процесса и месте в нем административных процедур.

Структуру административного процесса предопределяет ст. 10 Конституции РФ, установившая на основе теории разделения властей, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Каждая из них для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права. Каждая из них нуждается для получения того или иного результата в процессуальном законодательстве. Так, законодательная власть при помощи одноименного процесса принимает юридические акты — федеральные конституционные и федеральные законы. Судебная власть реализуется на основе конституционного, гражданского, арбитражного, уголовного и административного процессов, выражающих властную природу правосудия, в частности, через Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» с его процессуальной частью и многочисленные федеральные процессуальные кодексы. Исполнительная власть, как содержание государственного управления осуществляется с помощью многочисленных процедур и производств, составляющих в совокупности административный процесс. Таким образом мы видим, что каждый вид процесса имеет и обслуживает «свою» ветвь власти и административный процесс как бы его ни рассматривать — широко или узко, в управленческом или в юрисдикционном виде, несомненно, является процессуальной формой исполнительной власти¹.

Между тем в советские годы существовало мнение, что деятельность органов государственного управления по разрешению многообразных индивидуальных дел положительного характера вообще не нуждается в процессуальных правилах и, следовательно, в организационной упорядоченности. И только в 50–60-е годы прошлого века ведущие ученые-административисты (С. С. Студеникин, Г. И. Петров, В. М. Манохин, А. Е. Лунев и др.) начали высказываться о существовании более широкого, чем юрисдикционный, административного процесса, позднее названного управленческим.

К сожалению, государственное управление (исполнительная власть), в отличие от законодательной и судебной власти, будучи самой мощной, многоотраслевой (экономика, социально-культурная деятельность, административно-политическая сфера), и масштабной по количеству государственных задач и функций, государственных органов и должностных лиц их осуществляющих, все еще не получила должного законодательного административно-процессуального обеспечения.

Вместе с тем все более очевидной становится необходимость процессуального оформления государственного управления, деятельности органов исполнительной власти без чего не может быть ни упорядоченности, ни

¹ См.: *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административное право. СПб; 2002. С. 14.

эффективности их функционирования. Приходится искать замену пока не существующим процессуальным законам (кодексам) в этой сфере. Их заменяют отраслевые федеральные законы, например, об антимонопольной деятельности и защите конкуренции, о животном мире, об охране воздуха и в целом об охране природной среды, об оружии, о земле, градостроительстве, безопасности движения транспорта, в которых содержатся материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие управленческие процедуры и юрисдикционные производства.

Однако в деятельности органов исполнительной власти преобладают ведомственные правовые акты, ведомственные процессуальные акты управления. Все их можно разделить на две группы: во-первых, это должностные регламенты государственных служащих, правила внутреннего распорядка и многие другие внутриорганизационные правовые акты, устанавливающие те или иные управленческие процедуры, во-вторых, это правовые акты, регулирующие внешнюю управленческую деятельность, ради которой собственно и создаются органы государственного управления, исполнительной власти. К ним относятся приказы, инструкции, наставления, уставы, правила и многие другие акты управления, издаваемые министерствами и иными органами исполнительной власти. Огромную роль во внешней управленческой процедурной деятельности занимают административные регламенты по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг гражданам и организациям. Таких административных регламентов на федеральном, региональном и муниципальном уровне издано великое множество¹. Конечно, это ведомственное процессуальное нормотворчество никоим образом не заменяет полноценное кодифицированное процессуальное законодательство, но иного выхода пока нет, ибо специфика государственного управления, органов исполнительной власти такова, что здесь принимать и исполнять те или иные решения необходимо оперативно, быстро, а нередко и немедленно.

Итак, управленческий, процедурный, правоприменительный административный процесс обеспечивает положительную деятельность органов исполнительной власти связанную с реализацией прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Поскольку речь идет о позитивной управленческой деятельности, то соответствующие должностные лица открывают (заводят) индивидуально-конкретное административное дело и принимают необходимые документы, проверяют их подлинность, достоверность, правильность составления и дееспособность обратившегося лица. Затем в установленные процедурой сроки рассматривают поступившие документы и принимают односторонне властное решение.

Количество управленческих процедур перечислить невозможно, назовем лишь основные из них: процедура по принятию нормативных актов государственного управления; процедура рассмотрения предложений и заявлений граждан и обращений организаций; лицензионно-разрешительная и регистрационная процедуры; процедуры по выдаче актов гражданского состояния;

¹ См. подробнее: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография /под ред. Ю. Н. Старилова. М.: НБ-Медиа, 2010.

процедура предоставления государственных услуг; аттестационные и аккредитационные процедуры; патентная процедура; процедуры связанные с осуществлением контроля и надзора; процедура по отчислению обучающихся (методическое письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки); процедура установления личности иностранного гражданина (ст. 101 федерального закона от 7 мая 2013 года № 83-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») и другие.

Отсюда вытекает определенный вывод: в управленческом административном процессе отсутствует конфликтная ситуация, и как следствие, нет необходимости в правовой оценке поведения сторон, поскольку суть дела — позитивное его решение и удовлетворение жизненной потребности гражданина, законного интереса организации.

Теперь обратимся к административно-юрисдикционному правоохранительному процессу, назначение которого обеспечить соблюдение, защиту, правоохрану прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере, как правило, функционирования исполнительной власти и их должностных лиц. Потребность в юрисдикционном процессе возникает при наступлении конфликтной ситуации, негативного юридического факта. Таких конфликтных ситуаций, предусмотренных материальными административно-правовыми нормами значительно меньше чем в позитивном управленческом процессе. Их все можно перечислить так как они предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях (КоАП РФ) и Кодексом административного судопроизводства (КАС РФ), а также Арбитражно-процессуальным кодексом (АПК РФ). Здесь конфликтными ситуациями и соответствующими юридическими фактами являются следующие: а) спор о праве, б) обжалование и прокурорское опротестование, в) совершение административных и дисциплинарных правонарушений, г) применение мер административного принуждения. Каждому из названных конфликтных ситуаций соответствуют и административно-юрисдикционные производства. Наибольшей процессуальной разработкой отличается производство по делам об административных правонарушениях, поскольку в нем в максимальной степени были использованы нормы уголовного и гражданского процесса чему и посвящены два раздела КоАП РФ.

Итак, отражая задачи и функции государственного управления полномочия органов исполнительной власти и их должностных лиц, административный процесс, как мы увидели, имеют свою структуру, образуемую совокупностью управленческих процедур и юрисдикционных производств. Получается своеобразная пирамида: вершину ее занимает государственное управление, исполнительная власть, из нее вытекает административный процесс в двух его видах — управленческий процедурный и юрисдикционный правоохранительный, затем ниже во взаимоотношениях с участниками процесса возникают управленческие процедуры и юрисдикционные производства, и наконец, в рамках административно-процессуальной деятельности возникают, можно сказать на «земле», многие миллионы индивидуально-конкретных административных дел, через которые граждане, организации и в целом государство получают необходимый юридический результат. Таким образом структурная пирамида административного процесса может быть построена следующим образом.



*Андрюхина Э. П.,
доцент кафедры административного права
и процесса Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент*

Современные тенденции международного и зарубежного административного права в области культуры

К международным документам по вопросам культуры относятся:

- соответствующие позиции Устава ООН и ЮНЕСКО, Всеобщей декларации прав человека (ст. 22, 23, 24, 25, 27, 28). основополагающие права человека в сфере культуры закреплены в ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. Названная статья определяет, что участвующие в этом Пакте государства признают право каждого человека на участие в культурной жизни. Часть 3 ст. 15, кроме того, определяет, что участвующие в этом Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно, необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

- конвенции ЮНЕСКО: Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (14.11.1970 г.); Конвенция по охране всемирного культурного и природного наследия (16.11.1972 г.) и др.;
- декларации ЮНЕСКО: Декларация международного культурного сотрудничества (01.11.1968 г.); Декларация руководящих принципов по использованию вещания через спутники для свободного распространения информации, развития образования и расширения культурных обменов (15.11.1972 г.);
- рекомендации ЮНЕСКО: Рекомендации о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, и ввоза и передачи права собственности на культурные ценности (19.11.1964 г.); Рекомендации об охране в национальном плане культурного и природного наследия (16.11.1972 г.), Рекомендации об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь (26.11.1976 г.); Рекомендации о международном обмене культурным и ценностями (26.11.1976 г.); Рекомендации об охране движимых культурных ценностей (28.11.1976 г.); Рекомендации о положении творческих работников (27.10.1980 г.);
- всемирная конвенция об авторском праве (06.09.1952 г.);
- конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизведения их фонограммы (29.10.1971 г.).

В этих документах культура понимается как определяющее условие реализации созидательного потенциала личности и общества, форма утверждения самобытности народа и основа духовного здоровья нации, гуманистический ориентир и критерий развития человека и цивилизации. Культура каждого народа, большого и малого, имеет право на сохранение своей уникальности и самобытности. Вся совокупность явлений и продуктов материальной и духовной культуры народа составляет органичное единство, нарушение которого ведет к утрате гармоничной целостности всей национальной культуры.

Хотелось бы обратить внимание на «Модельный закон о культуре» (Принят в г. Санкт-Петербурге 04.12.2004 Постановлением 24–6 на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (Постановление № 24–6 от 4 декабря 2004 года)).

Во многом он заимствован с Основ РФ в области культуры, однако есть несколько интересных норм:

В статье 3 «Основные понятия» в частности, даны определения «организации культуры — юридического лица, осуществляющего культурную деятельность в качестве основной деятельности и действующего в организационно-правовых формах, и предусмотренных гражданским законодательством стран Содружества» и «учреждения культуры» — как некоммерческой организации, созданная собственником для осуществления культурной деятельности и финансируемая им полностью или частично.

Также представляется важным появление таких норм как:

«Статья 27. Основная деятельность организаций культуры», в соответствии с которой, основной деятельностью организаций культуры является

один или несколько видов культурной деятельности. Все виды основной деятельности организаций культуры должны быть указаны в их учредительных документах.

Статья 28 говорит о платных видах деятельности и предпринимательской деятельности некоммерческих организаций культуры, в соответствии с которой некоммерческая организация культуры вправе выполнять работы, предоставлять услуги и реализовать товары, произведенные ею или другими юридическими либо физическими лицами, если это предусмотрено учредительными документами данной организации. Цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, организация культуры устанавливает самостоятельно. Органы государственной власти стимулируют понижение цен на услуги в области культуры и применение ценовых льгот для детей, студентов, пенсионеров и других социально незащищенных категорий граждан, определяют порядок установления таких цен и льгот, их перечень.

Лицам, не достигшим восемнадцати лет, гарантируется право бесплатного посещения музеев один раз в месяц. Порядок бесплатного посещения музеев, находящихся в государственной собственности, и порядок финансирования связанных с этим расходов устанавливаются правительством государства.

Некоммерческая организация культуры может осуществлять предусмотренную ее учредительными документами предпринимательскую деятельность в соответствии с целями, ради которых она создана.

Платные виды основной деятельности некоммерческих организаций культуры, осуществляемые в соответствии с их учредительными документами, не рассматриваются как виды предпринимательской деятельности, так как доход от платных видов основной деятельности

Указанные нормы хотелось бы видеть в национальном законодательстве Российской Федерации.

Приведем данные о современном законодательстве отдельных государств.

В Европе: в Австрии это Закон 1999 г.; в Греции — Законы в отношении античных, византийских и средневековых произведений искусства 1914, 1921, 1932 и 1950 гг.; в Великобритании — Закон 1939 г. и др.; в Дании — Закон о защите культурного наследия 1986 г.; в Турции — Законы 1906 и 1983 гг.; в Нидерландах — Закон об охране культурного наследия 1986 г.; в Испании — Закон об историческом достоянии Испании 1985 г.; в Италии — Закон о защите культурного достояния 1939 г. и др.; в ФРГ — Закон о защите немецкого культурного достояния от вывоза 1955 г. (в ред. 1998 г.); во Франции — Закон 1913 г. и др.; в Швейцарии — Федеральный закон о международном перемещении культурных ценностей 2003 г.

В Африке и Азии: в Индии — Закон 1972 г.; в Эфиопии — Закон 1999 г.; в Нигерии — Законы 1953, 1957, 1979 гг.; в Омане — Законы 1969, 1974, 1980 гг.

В Латинской Америке: в Гватемале — Закон 1947 г.; в Мексике — Закон 1972 г.; в Перу — Закон 1929 г.; в Эквадоре — Закон 1979 г.

В Канаде в 1970 г. был принят Закон об экспорте и импорте культурных ценностей (Canadian Cultural Property Export and Import Act), который следует отнести к числу внутренних законов, наиболее полно отражающих положения Конвенции ЮНЕСКО 1970 г.

В Австралии — Закон о защите движимого австралийского культурного наследия 1986 г. (Australian Protection of Movable Cultural Heritage Act).

В Новой Зеландии — Закон 1975 г.¹

В приведенных законодательных актах много общего, однако отдельные различия сохраняются между странами, из которых активно вывозятся культурные ценности, прежде всего нелегально, и государствами, в которые они ввозятся. Остановимся на правовом регулировании, существующем в некоторых из государств как первой, так и второй группы.

К государствам первой группы следует отнести Италию, Грецию, страны Латинской Америки, ряд стран Азии и Африки. Так, в Мексике, Бразилии, Аргентине, Иордании наложен запрет на вывоз определенных категорий культурных ценностей.

В Мексике Закон 1972 г., касающийся памятников и архитектурных художественных и исторических зон, относится к числу законов, устанавливающих строгий государственный контроль над экспортом охраняемых объектов. Согласно ст. 16 Закона экспорт археологических памятников (памятников доколумбовской эпохи) запрещен, за исключением случаев передачи их иностранным правительствам или научным учреждениям президентом республики. Для вывоза художественных и исторических памятников требуется разрешение компетентных органов. Наряду с введением строгого контроля над экспортом мексиканский Закон предусматривает меры, касающиеся возврата незаконно вывезенных памятников. Национальный институт антропологии и истории обязан осуществлять любые действия, касающиеся возврата в Мексику нелегально вывезенных археологических памятников.

В Италии действует Закон о защите культурного достояния 1939 г., отдельные положения которого были признаны неконституционными постановлением Конституционного суда Италии в январе 1987 г. Кроме того, имеется Закон от 8 октября 1987 г. В этот Закон вносились многочисленные изменения. В 1999 г. был опубликован консолидированный текст. Особенностью законодательства Италии является свободный реэкспорт предметов в течение пяти лет после их ввоза, что нередко используется для мошеннических операций с ценностями путем первоначального ввоза подделок и последующего вывоза из Италии оригиналов на якобы законном основании². Положения о свободном реэкспорте в течение определенного срока имеются также в законодательстве Бельгии, Франции, Испании. Без экспортной лицензии могут вывозиться произведения современных авторов или созданные не ранее чем 50 лет тому назад. Если произведение, представляющее художественный или исторический интерес, принадлежит государству, то оно не подлежит отчуждению.

¹ Данные о законодательстве см. в сборниках ICOM: La protection du patriamoinne culturel. Manuel de legislations nationales, 1974; UNESCO. The Protection of Movable Cultural Property. V. I. 1984; *Protte L. V. and O'Keefe P. J.* Handbook of National Regulations Concerning the Export of Cultural Property. UNESCO doc. CC 88/WS 27. 1988; Idem. National Legal Control of Illicit Traffic in Cultural Property. UNESCO doc. CLT-83WS/16. 1993.

² См.: *Lombardi G.* Die behordliche Kontrolle des grenzuberschreitenden Handels mit Kunst-waren und sonstigen in Italien // Rechtsfragen des internationalen / Hrsg. R. Dolzer, E. Jayme, R. Mussnug. Heidelberg, 1994. S. 193.

В Италии существует полный запрет на вывоз определенных античных произведений искусства, владельцы которых обязаны не только информировать власти об их местонахождении, но и сообщать об изменении его в пределах Италии. Гражданский кодекс Италии исходит из того, что культурные ценности, принадлежащие публичным корпорациям, религиозным объединениям, отчуждению не подлежат (ст. 822–826). Для культурных ценностей, принадлежащих государству, а также корпорациям публично-правового характера, установлен абсолютный запрет вывоза. Ведется реестр особо важных культурных ценностей, в отношении которых установлен запрет вывоза¹. В него занесено примерно 36 млн. культурных ценностей, в отношении которых установлен запрет вывоза (Список дезидератов)². Для иных культурных ценностей, в отношении которых подается ходатайство о выдаче разрешения на вывоз, предусматривается право преимущественной покупки государством. Свободное отчуждение таких ценностей и их экспорт возможны лишь в том случае, если государство в течение двух месяцев не воспользуется предоставленным ему правом преимущественной покупки. Если оно воспользуется этим правом, цена предмета устанавливается комиссией, в состав которой входят три члена (представители министерства, ведающего вопросами культурных ценностей, собственника и соответствующего суда данного региона). Государство, таким образом, само не определяет эту цену. В итальянской литературе и в судебной практике Конституционного суда было признано, что такой подход соответствует ст. 42 (абз. 2) Конституции Италии.

Особенностью итальянского регулирования является и действие системы так называемого экстренного производства. Суть ее состоит в том, что таможенные органы на границе могут распространить запрет на вывоз предметов, не занесенных ранее в список, о котором говорилось выше. Как отмечает профессор Дж. Ломбарди, «каждый, кто желает вывезти из Италии произведения искусства или античной культуры, должен учитывать возможность такого рода»³. Если вывоз произведения искусства разрешен, то он облагается налогом, определяемым по гибкой шкале (с 8 до 30% в зависимости от заявленной стоимости произведения). Сумма пошлины исчисляется от стоимости, назначенной предполагаемым экспортером. Соблазн назначить низкую цену на вывозимое произведение искусства сдерживается тем, что если правительство решает его приобрести (если оно является национальным достоянием), то размер выплаты владельцу не может превышать объявленную стоимость.

В Испании действует Закон об историческом достоянии Испании 1985 г. с последующими изменениями. Вывоз предметов исторического достояния (в это понятие входят также предметы документального и библиографического достояния) старше 100 лет запрещен.

Испанское правительство запрещает вывоз любых произведений искусства старше 100 лет, если (по мнению специальной комиссии Министерства культуры)

¹ См.: *Lombardi G.* Die behordliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit Kunstwerken und sonstigen in Italien. S. 193

² Под дезидератами (от лат. desiderato — желаемое) понимаются предметы, необходимые для пополнения музейных и иных коллекций.

³ *Lombardi G.* Op. cit. S. 196–197.

это нанесет ущерб художественному, историческому, археологическому, документальному и этнологическому наследию. Если комиссия запрещает вывоз произведения, правительство имеет право на его приобретение по цене, назначенной комиссией и согласованной с владельцем. Государство может передать свои права на приобретение любому музею, галерее или фонду в Испании.

Собственники произведений искусства старше 100 лет, а также всех произведений искусства, занесенных в Генеральный реестр, должны получить для вывоза предварительное разрешение.

В Швейцарии Федеральный закон о международном перемещении культурных ценностей 2003 г. (действует с 1 января 2004 г.) был принят в связи с присоединением этой страны в 2003 г. к Конвенции ЮНЕСКО 1970 г.¹ Этот Закон представляет большой интерес и потому, что он был принят в стране, являющейся одним из центров торговли антиквариатом. Закон регулирует ввоз ценностей в Швейцарию, а также их вывоз из Швейцарии. Целью Закона, как указано в п. 2 ст. 1, является сохранение культурного наследия человечества и предотвращение воровства, хищения и незаконного ввоза и вывоза культурных ценностей. Закон устанавливает регистрацию культурных ценностей в Федеральном реестре, а также в реестрах кантонов. Вывоз культурной ценности, занесенной в Федеральный реестр, допускается только при наличии специального разрешения. В случае незаконного вывоза предъявляется претензия к другому государству — участнику Конвенции. Закон Швейцарии допускает возвращение нелегально вывезенных из страны культурных ценностей в Швейцарию, если они вывезены из страны — участника Конвенции.

Особенностью Закона является то, что в нем предусмотрена особая роль двусторонних соглашений. Согласно ст. 7 Закона Швейцария может заключать международные соглашения с участниками Конвенции ЮНЕСКО 1970 г. При этом обязательно выполнение следующих условий: 1) предметом договора должны быть культурные ценности, имеющие важное значение для культурного наследия соответствующей страны; 2) культурная ценность должна в этой стране подпадать под действие правил о вывозе, целью которых является защита культурного наследия; 3) стране, заключающей договор со Швейцарией, необходимо обеспечить взаимность.

Статья 9 Закона регулирует вопросы предъявления исков о возвращении культурных ценностей на основе заключенных двусторонних соглашений.

В отношении требований другого государства о возвращении незаконно вывезенных с его территории культурных ценностей установлено согласно ст. 9 Закона применение годичного срока давности с момента, когда органы этого государства получили сведения о месте нахождения культурной ценности, и в любом случае в течение 30 лет с момента незаконного вывоза.

При добросовестном приобретении приобретатель имеет право на компенсацию, размер которой определяется на основе покупной цены и необходимых полезных затрат для сохранения и поддержания предмета. Возмещение должно осуществляться государством, предъявляющим претензию (п. п. 5 и 6

¹ Таким образом, этот Закон является законом о введении в действие Конвенции ЮНЕСКО 1970 г. Швейцария входит в то небольшое число государств, которые приняли такой закон.

ст. 9 Закона). Швейцарский Закон предусматривает также положения, касающиеся временного вывоза культурных ценностей на выставки. Закон устанавливает положения, касающиеся торговли антиквариатом (ст. 16, 17). Ряд положений Закона предусматривает финансирование расходов, понесенных музеями для сохранения культурных ценностей, составляющих культурное наследие других государств (ст. 14), правила таможенного контроля (ст. 19), оказание международной правовой помощи¹. В Законе предусматривается участие Швейцарии в соответствующих международных мероприятиях, предусмотренных ст. 9 Конвенции ЮНЕСКО 1970 г.

К тому же следует отметить положительный опыт некоторых стран, в том числе из ближнего зарубежья, например, Республики Беларусь и республики Узбекистан, регулирующих вопросы осуществления концертно-гастрольной деятельности.

В частности, в Республике Узбекистан действует Положение о лицензировании гастрольно-концертной деятельности в Республике Узбекистан и за ее пределами, концертного обслуживания свадебных, юбилейных и иных торжеств, утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 11.11.2003 г. № 498. Данный акт определяет порядок лицензирования гастрольно-концертной деятельности в Республике Узбекистан и за ее пределами, концертного обслуживания свадебных, юбилейных и иных торжеств определяет порядок лицензирования гастрольно-концертной деятельности в Республике Узбекистан и за ее пределами, концертного обслуживания свадебных, юбилейных и иных торжеств. Лицензия выдается только исполнителям — физическим лицам и творческим коллективам — юридическим лицам, сроком на 5 лет. Лицензирование видов концертно-зрелищной деятельности осуществляется эстрадным объединением «Узбекнаво».

На право осуществления видов концертно-зрелищной деятельности в Узбекистане выдаются типовые (простые) лицензии. Лицензируются следующие виды концертно-зрелищной деятельности:

а) осуществление гастрольно-концертной деятельности в Республике Узбекистан и за ее пределами: сольный концерт (сольная концертная программа одного исполнителя); концертная программа с участием двух или более исполнителей одного жанра; концертная программа с участием нескольких исполнителей разных жанровых направлений;

б) концертное обслуживание свадебных, юбилейных и иных торжеств (концертное обслуживание в ресторанах, частных домах, кафе, и барах свадебных, юбилейных и иных торжеств), включая концертное обслуживание в развлекательных учреждениях (клубах, дискотеках, ресторанах, барах и кафе).

Для получения лицензии на осуществление указанной деятельности соискатель (физическое лицо или творческий коллектив) представляют документы

¹ В связи с принятием Закона были внесены соответствующие изменения в Гражданский кодекс, Закон об обязательствах, а также в другие законы. В частности, в Закон о международном частном праве 1982 г. была включена ст. 98а, согласно которой в отношении исков о возвращении культурных ценностей, предусмотренных Законом 2003 г., компетентным признается суд по месту жительства или обычного пребывания ответчика или суд по месту нахождения культурной ценности.

по перечню, отметим, в частности, плюс к классическому набору два, о которых хотелось бы упомянуть: 1) копии документов (свидетельств, аттестатов, дипломов), подтверждающих наличие музыкального образования у исполнителей, получение государственных наград, премий, призов и т. д. В исключительных случаях (при очевидном наличии особой одаренности, таланта) по решению Группы представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства возможно принятие документов на выдачу лицензии без представления копий документов о наличии музыкального образования; 2) справку о репертуаре исполнителей, составленную соискателем лицензии.

Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня получения заявления соискателя лицензии со всеми необходимыми документами.

Рассмотрение документов о выдаче лицензий (продлении срока), подготовка заключений по ним осуществляются Группой представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства. Заседания Группы представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства проводятся не реже одного раза в пятнадцать дней.

Заявление соискателя лицензии со всеми необходимыми документами в день их приема вносится на рассмотрение Группы представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства.

Группа представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства в срок, не превышающий десяти дней, рассматривает представленные документы и готовит заключение по ним о выдаче или об отказе в выдаче лицензии. Заключение утверждается протоколом заседания Группы представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства.

Группа представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства в процессе рассмотрения документов, представленных соискателями лицензии, оценивает квалификационные (профессиональные) качества и относит исполнителей к конкретным группам рейтинга (с первой по четвертую) в соответствии с критериями и квалификационными требованиями, утвержденными лицензирующим органом.

Этой же Группой могут присваиваться различные группы рейтинга солисту-вокалисту и членам его ансамбля в зависимости от уровня квалификации и профессионального мастерства каждого.

При осуществлении видов концертно-зрелищной деятельности академическими и народными художественными коллективами Группой представителей творческого содействия при Совете по развитию и координации национального эстрадного искусства может присваиваться группа рейтинга в целом для коллектива и солиста, а также отдельно рассматриваться ставки государственной пошлины за выдачу лицензии.

Данный опыт, безусловно, представляет интерес для организации концертной деятельности в Российской Федерации.

*Биткова Л. А.,
заведующий кафедрой правоведения
РГАУ-МСХА имени К. А. Тимирязева,
кандидат юридических наук, доцент*

Некоторые вопросы деятельности федеральных органов Российской Федерации по защите прав ребенка

Дети — это та категория населения нашей страны, которой необходима особая защита со стороны взрослых. Защита прав и законных интересов граждан — специфическая обязанность государства в лице его органов. В правовом урегулировании нуждается целый ряд общественных отношений, возникающих в процессе деятельности органов государства по защите прав детей, как материального, так и процессуального характера.

Так, при повсеместном употреблении понятия «защита прав» в законодательстве отсутствует подобная дефиниция, что значительно затрудняет определение форм и способов самой защиты прав ребенка. Есть только способы защиты гражданских прав, перечисленные в Гражданском кодексе РФ. Анализ действующего российского законодательства, затрагивающего интересы детей, позволяет сделать неутешительный вывод о формальном использовании в нормативных актах словосочетаний «защита прав детей», «защита детей», механизм реализации которых предполагается, но не раскрывается в текстах этих актов. В нашей стране отсутствует научно обоснованная единая концепция защиты прав ребенка, не закреплены процедуры реализации защиты. К тому же, защита всегда связана с нарушением прав, причем прав как самого ребенка со стороны других лиц, так и прав других лиц, нарушаемых ребенком. А ведь основное предназначение взрослых — уберечь, предостеречь детей от совершения неправомерных ошибок, не допустить совершения противоправных деяний.

Рассматривая особенности деятельности федеральных органов государственной власти по защите прав ребенка, следует иметь в виду их основные функции и степень внимания, уделяемого исследуемой деятельности.

Так, несмотря на наличие в структуре палат Федерального Собрания Российской Федерации профильных комитетов, к основным направлениям деятельности которых относятся вопросы государственной демографической политики, поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, до сих пор не получила своего нормативного установления и закрепления совокупность основных прав и свобод несовершеннолетних, подлежащих защите со стороны государства, не принят единый федеральный закон, закрепляющий правовое положение несовершеннолетнего во всех сферах взаимоотношений с обществом и государством, нет федерального законодательства, закрепляющего перечень мер воздействия, заменяющих административные наказания, применяемых к лицам от 16 до 18 лет и совершившим административные правонарушения (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ).

Особое место в сфере защиты прав граждан принадлежит судам. Вопрос о целесообразности создания в нашей стране системы ювенального судопроизводства неоднократно обсуждался на государственном уровне с привлечением ученых и практиков, что связано, безусловно, с появлением новых форм девиантного поведения несовершеннолетних, достаточно высоким уровнем криминализации подростковой среды. Кроме того, положение о формировании ювенальной юстиции было включено в Концепцию судебной реформы в Российской Федерации 1991 г. Но, несмотря на разработанные законопроекты о ювенальной юстиции, вопрос о внедрении данной системы остается открытым.

Президент России в соответствии с Конституцией РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики страны. В своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию он неоднократно затрагивал вопросы защиты прав детей, ликвидации беспризорности¹.

Результатом такого внимания стало появление специального института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка², призванного гарантировать эффективную защиту прав и интересов детей. Обеспечение деятельности Уполномоченного возложено на аппарат Общественной палаты РФ. Несмотря на нормативное закрепление широких полномочий (может самостоятельно проводить проверки деятельности органов власти, организаций, направлять им заключение с рекомендациями о возможных и необходимых мерах восстановления нарушенных прав ребенка), отсутствуют критерии оценки его деятельности (предполагается отчет о деятельности), что не позволяет судить о динамике и эффективности защиты прав детей.

В 2012 году в целях формирования государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации была принята Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 года» (далее — Национальная стратегия), согласно положениям которой «...В настоящее время в Российской Федерации отсутствует эффективная система защиты детства, не разработаны стандарты обеспечения и защиты прав ребенка, механизм планомерного выполнения на межведомственном уровне положений Конвенции о правах ребенка и заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, не определен координирующий федеральный орган исполнительной власти по выработке и реализации государственной политики в отношении детей. Не отвечает требованиям времени деятельность органов опеки и попечительства по защите прав и интересов детей»³.

Для разрешения сложившейся ситуации в Национальной стратегии в качестве основных задач были обозначены следующие:

- развитие законодательных основ системы защиты детства, введение в действие существующих международных стандартов обеспечения и защиты прав и интересов детей;

¹ См., например: послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 года // РГ. 2004. 27 мая.

² Указ Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 1 сентября 2009 года № 986 // РГ. 2009. 4 сентября.

³ Указ Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» от 1 июня 2012 г. № 761 // СПС «ГАРАНТ».

- реформирование деятельности органов опеки и попечительства;
- создание эффективной системы профилактики правонарушений, совершаемых в отношении детей, и правонарушений самих детей, системы правосудия и системы исполнения наказаний, дружественных к ребенку;
- реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- принятие на законодательном уровне мер по защите детей от информации, угрожающей их благополучию, безопасности и развитию;
- создание системы предотвращения насилия в отношении несовершеннолетних, а также организация деятельности учреждений, специалистов, волонтеров по социально-психологической реабилитации детей — жертв насилия и оказанию помощи следственным органам при расследовании преступных посягательств в отношении детей.

Решение этих задач предусмотрено в Плате мероприятий на 2015–2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии¹, то есть пока сложившаяся ситуация кардинально не изменилась.

Основываясь на конституционных положениях, Правительство РФ как высший орган исполнительной власти призвано реализовывать основные направления определяемой Президентом РФ государственной политики.

Почти критическая ситуация криминализации подростковой среды, сложившаяся в начале XXI века, послужила основанием для создания в 2006 году под председательством Министра внутренних дел России Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав², в состав которой вошли представители заинтересованных федеральных ведомств (ОВД, образования, здравоохранения, транспорта, спорта, занятости и т. п.). В соответствии с Положением о ней данная Комиссия выступала координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Однако результатов работы данного органа обнародовано не было.

Во исполнение Конвенции в 1999 году был принят Федеральный закон № 122 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³, закрепивший субъектов этой системы, их компетенцию по осуществлению профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В эту систему входят органы здравоохранения, образования, опеки и попечительства, внутренних дел. Одним из ключевых субъектов данной системы являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее КДН и ЗП), которые согласно статье 11 Федерального закона № 122 создаются на территории субъекта РФ в целях координации деятельности органов

¹ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана мероприятий на 2015–2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 года» от 5 февраля 2015 г. № 167-р // СЗ РФ. 2015. № 7. Ст. 1067.

² Постановление Правительства РФ «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 6 мая 2006 года № 272 // РГ. 2006. 11 мая.

³ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий. При этом порядок осуществления деятельности комиссии, определяется законодательством субъекта РФ.

6 ноября 2013 года было принято постановление Правительства РФ «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»¹, в котором конкретизируется, что данные комиссии являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъектов РФ с возможностью создания в составе органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления специальных отделов или других подразделений.

Если следовать логике процесса конкретизации права, то национальное законодательство должно конкретизировать международно-правовые нормы, а далее внутри правовой системы страны и с учетом юридической силы документов федеральные законы конкретизируют конституционные нормы и нормы, содержащиеся в федеральных конституционных законах, нормы подзаконных актов должны детализировать и организационно обеспечивать реализацию норм законов. Этот алгоритм вполне применим и к нормам, закрепляющим правовое положение участников общественных отношений.

Следует исходить из того, что согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные правовые акты субъектов РФ (ст. 76 Конституции РФ).

В имеющихся законодательных актах правовой статус КДН и ЗП не детализирован. В Федеральном законе № 122 нет указания на уровень органов, входящих в систему профилактики безнадзорности и профилактики правонарушений несовершеннолетних, т. е. предполагается, что в реализации данного направления деятельности задействованы как федеральные органы, так и органы субъектов РФ. Постановления, принятые КДН и ЗП, обязательны для исполнения всеми субъектами системы профилактики.

Но в силу того, что КДН и ЗП относятся к органам субъектов РФ, закономерно возникает вопрос: как они могут координировать рассматриваемую деятельность федеральных органов и насколько реально выполнение последними принятых комиссиями решений? Кроме того, ни в одном акте нет закрепленных критериев оценки деятельности КДН и ЗП, т. к. их функции сформулированы в самом общем виде. Поэтому представляется возможным изменить вектор полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, связанных с профилактикой противоправных деяний несовершеннолетних и координацией деятельности других субъектов системы

¹ СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5829.

профилактики, в сторону обеспечения, защиты прав и интересов несовершеннолетних, уменьшить объема их юрисдикционных полномочий.

С учетом особенностей психофизического развития и правового статуса детей представляется возможным выделение норм, касающихся административной ответственности несовершеннолетних, в отдельную главу КоАП РФ, в которую необходимо включить положения о достижении 14-летнего возраста административной ответственности, что, не нарушая принципа гуманизма, корреспондируется с нормами уголовного, гражданского, трудового, семейного права; определить специфические меры наказания для подростков и порядок их применения; основания освобождения несовершеннолетних от административной ответственности; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность несовершеннолетних и т. п. В целом, необходимо интегрировать нормы различных отраслей права, чтобы получить общее представление о правовом регулировании защиты прав детей в Российской Федерации, поскольку многочисленность и многообразие источников права, закрепляющих права и свободы несовершеннолетних и имеющих разную отраслевую принадлежность, не позволяют получить общую картину об их правовом статусе ни родителям, ни самим детям. Зачастую они даже не подозревают, что их права нарушаются.

Должна быть разработана общегосударственная научно обоснованная концепция защиты прав детей, а специальные субъекты должны обладать реальными механизмами защиты прав детей, поскольку именно они призваны ежедневно решать проблемы детей.

Бондарь Е. О.,

*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

Проблемы применения меры административного воздействия в виде закрытия (неразрешения) въезда на территорию Российской Федерации

В последнее время законодатель все чаще уделяет внимание мере административного воздействия в виде закрытия (неразрешения) въезда на территорию Российской Федерации, ужесточает санкции, применяемые в отношении иностранных граждан.

Стоит сказать, что депортация, реадмиссия, административное выдворение являясь формами государственно-властного ограничения прав и свобод лиц (иностранцев граждан), нарушивших действующее законодательство, предусматривают соответствующий принципиальный порядок реализации, который сопровождается высылкой лица за пределы Российской Федерации и завершается обязательным применением меры административного воздействия в виде закрытия (неразрешения) въезда на территорию Российской Федерации.

Процедура закрытия въезда — это достаточно молодой, новый правовой инструмент в сфере миграционных правовых отношений. Он был введен после реализации первого этапа концепции государственной миграционной политики, направлен на совершенствование нормативно-правовой базы в целях реализации одного из основных направлений миграционной политики нашего государства в сфере противодействия незаконной миграции. В первую очередь он ориентирован на совершенствование правового урегулирования противодействия незаконной миграции, совершенствование мер ответственности иностранных граждан, ответственности за нарушение срока и правил пребывания и проживания на территории нашего государства. Одной из немаловажных целей является модернизация системы государственного контроля за находящимися на территории РФ иностранными гражданами.

Так, в целях возможности контроля за миграционными процессами и регулирования соблюдения иностранным гражданами требований в области миграционного права, законодателем скорректирован запрет на въезд в РФ для нарушителей миграционного законодательства РФ. Соответствующие поправки, предусмотренные Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 524-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹ вступили в силу.

Напомним, что законодатель путем внесения изменений ужесточил меры административного воздействия ограничительного характера на иностранных граждан, направленные на недопущение случаев их незаконного нахождения на территории России и исключение возможности их повторного въезда на территорию РФ до истечения сроков ограничения данного права, которые были увеличены. Исследуя нововведения, мы видим, что законодатель в статье 27 Закона № 114-ФЗ дает оценку поведенческого характера правонарушителя, в части соблюдения им установленного срока нахождения на территории РФ и увеличивает срок ограничения права на въезд в РФ, учитывая субъективную сторону. Согласно Закона № 114-ФЗ, срок ограничения права на въезд в страну зависит от времени незаконного пребывания мигрантов на территории России. Так:

Если иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в РФ не выехали из страны и незаконно находились на ее территории непрерывно более 180, но не более 270 суток, въезд в РФ будет закрыт в течение пяти лет со дня выезда из России²;

Если срок незаконного пребывания на территории страны превысит 270 суток, то запрет на въезд в РФ будет действовать в течение 10 лет со дня выезда из России³.

Отметим, что законодательством также предусмотрено закрытие въезда на три года:

¹ Далее — Закон № 114-ФЗ.

² Пп. 13 ст. 27 Закона № 114-ФЗ.

³ Пп. 14 ст. 27 Закона № 114-ФЗ.

- иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые в период своего предыдущего пребывания в РФ превысили срок пребывания в 90 суток суммарно в течение каждого периода пребывания в 180 суток.¹
- в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера².

Также необходимо сказать, что въезд может быть ограничен иностранным гражданам, в случае совершения административных правонарушений и привлечения к административной ответственности, а именно:

- если иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, — в течение пяти лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности (пп. 11 введен Федеральным законом от 23.07.2013 № 224-ФЗ).
- неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, — в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности (пп. 4 в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 224-ФЗ).

Существует два перечня закрытия въезда. Первый предоставляет возможность по усмотрению уполномоченного государственного органа принимать решение о запрете, а второй перечень содержит основание, которое обязывает исполнительный орган принимать подобные решения. Например, основанием на закрытие въезда служит неоднократное привлечение (2 или более раза) в течение 3 лет иностранного гражданина к административной ответственности. Такую практику могут применять ФМС, МВД, ФСБ, Минобороны России и другие ведомства.

Еще одним основанием из этого перечня является нарушение срока пребывания иностранным гражданином на территории РФ. Наряду

¹ Пп. 12 ст. 27 Закона № 114-ФЗ.

² Пп. 8 ст. 26 Закона № 114-ФЗ.

с вышесказанным, в первом перечне иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен въезд на территорию РФ, если этот гражданин:

- нарушил правила пересечения границы, таможенные правила, санитарные нормы (до устранения нарушения);
- сообщил заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания на территории РФ.

Теперь остановимся на втором перечне, который является несколько шире первого.

Наиболее часто применяемые в практике основания — это неоднократное привлечение к административной ответственности за совершение административных правонарушений, и превышение определенного законом срока пребывания в РФ. В случае принятия решения о выдворении, депортации или реадмиссии въезд будет запрещен на 5 лет¹, а в случае принятия такого решения неоднократно (2 или более раз) такому иностранному гражданину въезд на территорию нашего государства будет закрыт на 10 лет².

Особое внимание следует уделить еще одному основанию. Им является наличие угрозы обороноспособности и безопасности нашего государства, нарушение основ конституционного строя, здоровья, нравственности, прав и свобод человека и гражданина — въезд тоже может быть закрыт. Еще одним немаловажным основанием является то, что при выявлении таких заболеваний, как ВИЧ, наркомания, а также инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, уполномоченным органом будет принято решение о нежелательности пребывания лица на территории РФ. Этот гражданин обязан будет покинуть наше государство в течение 3 дней с момента принятия этого решения. В случае неисполнения он может быть подвергнут административному выдворению. Здесь необходимо отметить, что миграционная служба и даже служба здравоохранения не имеют возможности усмотрения при принятии подобных решений в зависимости от различного рода обстоятельств. Это право предоставлено исключительно органам судебной власти.

Не так давно постановлением Правительства РФ от 14.01.2015 № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в РФ в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства»³, определены организации (ведомства) уполномоченные принимать решение о неразрешении въезда иностранным гражданам на территорию нашего государства.

Как показала правоохранительная практика, было недостаточно правовых средств, которые позволяли бы оперативно реагировать на нарушения иностранными гражданами предусмотренных действующим законодательством сроков пребывания, и было принято решение о внедрении в правоохранительную деятельность миграционной службы такого способа реагирования как закрытие въезда. Такая практика широко используется и иностранными государствами. Запрет въезда применяется в первую очередь к тем иностранным

¹ Пп. 2 ст. 27 Закона № 114-ФЗ.

² Пп. 2.1 ст. 27 Закона № 114-ФЗ.

³ Далее — Постановление Правительства.

гражданам, которые нарушают сроки пребывания, игнорируют требования действующего законодательства о соблюдении этих сроков.

В перечень организаций, в компетенцию которых входит принятие решений о закрытии (неразрешении) въезда на территорию РФ включены: МВД, ФСБ, Минобороны, СВР, ФМС, ФСКН, МИД, ФСИН, ФТС России. Всего девять органов исполнительной власти.

Самое главное, что этим нормативно-правовым актом (Постановлением Правительства РФ) предусмотрена гарантия защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства. Заключаются эти гарантии в том, что на федеральные органы исполнительной власти возложены обязанности в течение трех рабочих дней в обязательном порядке уведомлять иностранного гражданина, в отношении которого принято подобное решение о закрытии въезда на территорию нашего государства по тем или иным основаниям.

Однако на практике складывается по-иному. Иностранные граждане не уведомляются о принятых решениях. Федеральная миграционная служба России и территориальные подразделения ведомства, используя имеющиеся информационные ресурсы, принимают решения о закрытии (неразрешении въезда) на территорию РФ, заочно. При принятии решений о неразрешении въезда используется информация, содержащиеся в Центральном банке данных учета иностранных граждан ФМС России (далее ЦБДУИГ). В ЦБДУИГ скапливается вся информация об иностранном гражданине, включая пересечение границы, время нахождения на территории РФ, совершение административных правонарушений и преступлений во время пребывания в РФ. Далее, при наличии оснований, сотрудником ФМС в отношении иностранного гражданина подготавливаются решение о неразрешении въезда на территорию РФ и представление, после чего через программное обеспечение направляется в ФСБ России для внесения в список лиц, въезд которым в РФ не разрешен. Все решения о закрытии въезда в отношении иностранных граждан принимаются заочно. Практика показывает, что в ЦБДУИГ не содержится полная информация об иностранном гражданине. Въезд закрывается заочно, в том числе иностранным гражданам являющихся студентами, проходящими обучение в РФ, которые определяются миграционной службой по базе данных, как нарушители, превысившие срок своего пребывания в РФ без оснований. Также въезд закрывается иностранным гражданам, имеющим в РФ близких родственников (жен, мужей и детей), которые являются гражданами Российской Федерации. Закрытие въезда указанной категории граждан противоречит международным нормам (нарушение статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года), в связи, с чем возникает проблематика обжалования решений должностных лиц ФМС России. В целях воссоединения с семьями и дальнейшего прохождения обучения в РФ, решения обжалуются в вышестоящий орган ФМС России или в суде. В нарушение требований действующего законодательства иностранные граждане не уведомляются в течение трех дней о принятом решении о неразрешении въезда в РФ, в связи с чем они сталкиваются с проблемой при очередном въезде в страну, где только сотрудниками пограничной службы ФСБ России иностранному гражданину вручается под роспись уведомление о закрытии въезда в РФ.

Таким образом, пока еще не полностью отработанный на практике механизм принятия решений о неразрешении въезда на территорию РФ в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, имеет «пробуксовки» и миграционная служба, как основной элемент этого механизма получает противодействие в виде увеличивающегося потока обжалованных решений.

В заключение отметим, что, несмотря на положительную динамику, слишком рано делать выводы о том, что миграционная политика, проводимая в России, совершенна. Хотя следует отметить, что задействование административного потенциала и механизмов воздействия на иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушающих требования действующего законодательства РФ, а также ужесточение правил проживания (пребывания) в РФ и мер воздействия на правонарушителей — шаг в правильном направлении.

Братановский С. Н.,
*профессор кафедры административного права
и административного процесса ФГБОУ ВПО «Российский
экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
доктор юридических наук, профессор*

Кислинская А. Д.,
*аспирант кафедры административного права
и административного процесса
ФГБОУ ВПО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова»*

Организационно-правовые аспекты медицинского обеспечения спортсменов

Эффективная организация медицинского обеспечения учебно-тренировочных занятий и спортивных соревнований выступает как одна из гарантий прав спортсменов и как один из ведущих принципов государственного управления физической культурой и спортом в Российской Федерации.

Медицинское сопровождение спорта предполагает комплекс средств на всех стадиях учебно-тренировочного и соревновательного процесса. Спортсмены получают медицинское обеспечение и медицинскую помощь, начиная с занятий в детско-юношеской спортивной школе, спортивной секции, в клубе по месту жительства. После этого по мере роста спортивных результатов в системе спорта высших достижений медицинское сопровождение обеспечивается в детско-юношеских школах олимпийского резерва, училищах олимпийского резерва, центрах спортивной подготовки и, наконец, в составе сборной команды Российской Федерации по виду спорта¹.

Правовую основу медицинского обеспечения спортсменов составляют нормативно-правовые акты органов государственной власти, местного

¹ См.: *Алексеев С. В.* Спортивное право России: учебник. М.: Юнити-Дана, 2012. С. 831.

самоуправления, а также регламенты и руководства общероссийских спортивных федераций. Среди них базовым документом является Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹.

В ст. 4 указанного Закона определено, что соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и ответственность органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц организаций за обеспечение указанных прав является основным принципом охраны здоровья.

В этом Законе заслуживает также внимания п. 1 ст. 31, где закрепляется обязанность лиц, обладающих соответствующей подготовкой, оказать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях, других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, если такая обязанность предусмотрена «федеральным законом или иным специальным правилом». На наш взгляд, использование законодателями понятия «специальное правило» очень уместно в том смысле, что такой механизм правового регулирования позволяет связать федеральное законодательство об охране здоровья граждан с требованиями иных регламентирующих документов, в том числе общероссийских спортивных федераций².

Следующим нормативным правовым актом, регулирующим обеспечение оказания медицинской помощи на спортивных мероприятиях, является ФЗ «О спорте» 2007 г. В частности, п. 2 ст. 39 этого Закона устанавливает, что «организаторы физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий обязаны осуществлять обеспечение медицинской помощью их участников». Как можно заметить, п. 2 ст. 39 Закона, по существу лишь конкретизирует общее требование обеспечения оказания медицинской помощи гражданам, закрепленные в ФЗ № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации в части круга лиц — участников спортивных мероприятий». Кроме того, медицинское обеспечение массовых физкультурных и спортивных мероприятий является составной частью медицинского обеспечения лиц, занимающихся физической культурой и спортом. Данная позиция закреплена в п. 1 Приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий» от 9 августа 2010 г. № 613н г. Москвы³. Отсюда можно сделать вывод, что выполнение организаторами спортивных мероприятий обязанности медицинского обеспечения, установленной в п. 2 ст. 39 ФЗ «О спорте» 2007 г., должно осуществляться в том числе в порядке, определенном в Приказе.

Анализируя полномочия органов исполнительной власти по организации медицинского обеспечения сферы физической культуры и спорта,

¹ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

² Братановский С. Н., Вулах М. Г. Система управления физической и спортом: правовые основы организации и деятельности // Вестник СГАП. 2008. № 2. С. 116–117.

³ Приложение 2 приказа Минздравсоцразвития России «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий» от 9 августа 2010 г. № 613н.

необходимо отметить, что, согласно подп. «п» п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 904, функции по медико-биологическому и медицинскому обеспечению сборных команд Российской Федерации осуществлялись федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта — Государственным комитетом Российской Федерации по физической культуре и спорту (Госкомспортом России), а затем Федеральным агентством по физической культуре и спорту (Росспортом)¹.

Указом Президента РФ от 7 октября 2008 года № 1445 «Вопросы Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации» Росспорт был ликвидирован, в связи с чем Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 409 «О внесении изменений в Положение о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации»² функции по медико-биологическому и медицинскому обеспечению сборных команд Российской Федерации были переданы Минспорттуризма России. В дальнейшем с учетом необходимости развития управленческой функции по медико-биологическому обеспечению спортсменов сборных команд были переданы из Минспорттуризма в систему органов исполнительной власти в области здравоохранения — Минздравсоцразвития России и подведомственное ему Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА)³, что существенно изменило подходы к медицинскому обеспечению физической культуры и спорта в Российской Федерации⁴.

Приказом Минздравсоцразвития от 23 июля 2010 года № 541н⁵ утверждены квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, которые призваны способствовать правильному подбору и расстановке кадров, повышению их деловой квалификации, разделению труда между руководителями, специалистами, а также обеспечению единства подходов при определении должностных обязанностей этих категорий работников, и предъявляемые к ним квалификационные требования. При этом квалификационные характеристики применяются в качестве нормативных документов, а также служат основой для разработки должностных инструкций, содержащих конкретный перечень должностных обязанностей с учетом особенностей труда работников медицинских организаций.⁶

Согласно Приказу Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 9 августа 2010 г. № 613н утвержден порядок оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий согласно приложению. Данный документ по праву можно назвать «настойной методичкой для ответственных за медицинское обеспечение спортивных

¹ СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4653.

² СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5064.

³ Алексеев С. В. Спортивное право России: учебник. М.: Юнити-Дана, 2012. С. 833.

⁴ Российская газета. 2010. № 87. 23 апреля.

⁵ Там же.

⁶ См.: Братановский С. Н. Спортивное право как отрасль российского права // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 4. С.32.

мероприятий, поскольку здесь подробно раскрыты все стандарты и требования, предъявляемые к обеспечению оказания медицинской помощи»¹.

Оказание медицинской помощи лицам, занимающимся физической культурой и спортом (в том числе и массовым спортом) включает:

- динамическое наблюдение (текущее медицинское наблюдение, периодические медицинские осмотры, углубленные медицинские обследования, врачебно-педагогические наблюдения) за состоянием здоровья лиц, занимающихся физической культурой и спортом (в том числе и массовым спортом) и оформление специалистами соответствующего медицинского заключения о допуске к занятиям физической культурой и спортом (в том числе и массовым спортом), спортивным соревнованиям;
- оказание первичной медико-санитарной помощи, специализированной медицинской помощи при проведении спортивных мероприятий (спортивных соревнований, учебно-тренировочных мероприятий), занятий физической культурой и спортом (в том числе и массовым спортом);
- оказание медицинской помощи при проведении восстановительных мероприятий спортсменам после интенсивных физических нагрузок, заболеваний и травм;
- медицинский осмотр (обследования) для допуска к занятиям физической культурой и к участию в массовых спортивных соревнованиях осуществляется в амбулаторно-поликлинических учреждениях, отделениях (кабинетах) спортивной медицины амбулаторно-поликлинических учреждений, врачебно-физкультурных диспансерах (центрах лечебной физкультуры и спортивной медицины) врачом-терапевтом (педиатром), врачом по лечебной физкультуре, врачом по спортивной медицине на основании результатов медицинских обследований;
- оформление медицинского заключения о допуске к занятиям спортом и к участию в спортивных соревнованиях врачом по лечебной физкультуре и врачом по спортивной медицине на основании результатов этапных (периодических) и углубленных медицинских обследований, проведенных в рамках оказания медицинской помощи при проведении учебно-тренировочных мероприятий;
- оказание первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи осуществляется в соответствии с установленными стандартами медицинской помощи в медицинских организациях, в том числе во врачебно-физкультурных диспансерах (центрах лечебной физкультуры и спортивной медицины);
- диспансерное наблюдение за лицами, занимающимися физической культурой и спортом, осуществляется отделениями (кабинетами) спортивной медицины амбулаторно-поликлинических учреждений, врачебно-физкультурными диспансерами (центрами лечебной физкультуры и спортивной медицины).

В аспекте анализа организационной стороны процесса оказания медицинской помощи особого внимания заслуживает п. 15 Порядка, где установлено,

¹ См.: *Нуриев А. Х.* Правовое обеспечение оказания медицинской помощи при проведении спортивных мероприятий: стандарты и ответственность за их несоблюдение // Спортивное право. 2013. № 2. С. 44.

что оказание медицинской помощи при проведении спортивных соревнований включает этапы: предварительный, непосредственного медицинского обеспечения соревнований и заключительный. Далее в этом же пункте законодатель разъясняет содержание каждого этапа, т. е. определяет конкретные стандарты и требования к медицинскому обеспечению при проведении спортивных мероприятий.

В части непосредственного оказания медицинской помощи Порядок путем установления процедурных норм регулирует действия организаторов, медицинского персонала, определяет их штат, количество и т. д.

На основе данного Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 9 августа 2010 г. № 613н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий» согласно приложению в субъектах Федерации и муниципальных образованиях принимаются свои нормативно-правовые акты: например, Приказ № 517 от 1 апреля 2011 года Министерства здравоохранения Новосибирской области «О порядке оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий на территории Новосибирской области»¹, Постановление Администрации Беловского городского округа № 340-П от 28 декабря 2010 года «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий на территории города Белово»² и т. д. Таким образом, можно сделать вывод, что анализируемый Приказ и утвержденный им Порядок являются неотъемлемым элементом в системе административно-правового обеспечения оказания медицинской помощи при проведении спортивных мероприятий.

Заслуживает особого внимания с позиций рациональной организации обеспечения оказания медицинской помощи спортсменам, ее правовое регулирование в рамках КХЛ. Оно выделяется тем, что обязанность медицинского обеспечения проводимых матчей КХЛ предусматривается сразу в нескольких регламентных документах, один из которых посвящен исключительно вопросам медицинского обеспечения — Медицинский Регламент КХЛ³. Так, п. 1.25 ст. 54 Спортивного регламента КХЛ⁴ предусматривает обязанность обеспечить обслуживание любого «домашнего» матча врачебной бригадой в соответствии с требованиями Медицинского Регламента. В свою очередь, в Правовом Регламенте КХЛ⁵ содержится п. 1.24 ст. 55, где установлено, что клуб обязан обеспечить

¹ Приказ Министерства здравоохранения Новосибирской области от 1 апреля 2011 года № 517 «О порядке оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий на территории Новосибирской области» // Документ официально опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»).

² Постановление Администрации Беловского городского округа № 340 от 28 декабря 2010 года «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий на территории города Белово» // Документ официально опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»).

³ Медицинский Регламент КХЛ (сезоны 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014) // URL: http://www.khl.ru/documents/KHL_medical_regulations_2011-2014_revised.pdf.

⁴ Спортивный Регламент КХЛ (сезоны 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014) // URL: http://www.khl.ru/documents/KHL_sports_regulations_2011-2014_revised.pdf.

⁵ Правовой Регламент КХЛ (сезоны 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014) // URL: http://www.khl.ru/documents/KHL_legal_regulations_2011-2014_revised.pdf.

госпитализацию игрока в случае получения им травмы во время проведения хоккейного матча, в служебных поездках от клуба, переездах с командой¹.

Вопрос об ответственности организаторов спортивных мероприятий за надлежащее обеспечение оказания медицинской помощи урегулирован в п. п. 1 и 11 ст. 2 ФЗ «О спорте» 2007 г. В частности, п. 1 закрепляет положение о том, что организаторы спортивного мероприятия «несут ответственность за организацию и проведение таких мероприятий, а в п. 11 установлено, что если организаторами физкультурного или спортивного мероприятия являются несколько лиц, то они несут солидарную ответственность за причиненный вред участникам мероприятия и (или) третьим лицам». Очевидно, что такая ответственность может наступить и за нарушение порядка медицинского обеспечения проводимых мероприятий и, как следствие, будет определяться в соответствии со ст. 323–325 Гражданского кодекса Российской Федерации, которые регулируют выполнение обязательств солидарными должниками. Уже на основе обозначенных выше нормативно-правовых актов можно сделать вывод, что, как правило, ответственность организаторов спортивных мероприятий носит частноправовой характер и определяется в соответствии с гражданским законодательством².

Однако, по нашему убеждению, применение только гражданско-правовой ответственности к недобросовестным организаторам спортивных мероприятий недостаточно для надлежащего обеспечения оказания медицинской помощи при проведении спортивных мероприятий. В связи с чем следует согласиться с позицией В. В. Сараева, предполагающей необходимость усиления публично-правового воздействия в сфере физической культуры и спорта в ответ на нарушение соответствующих предписаний и запретов³. Автор аргументированно предлагает ввести в КОАП РФ статью, согласно которой «Совершение спортсменом, тренером, медицинским работником или должностным лицом действий, недопустимых в соответствии с законодательством о физической культуре и спорте в Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей, на должностных лиц — от трех тысяч до пяти тысяч рублей».

В данном случае несколько настораживает предлагаемая санкция в виде административного штрафа, что по своей сути мало отличается от мер гражданско-правовой ответственности. В то же время такой подход, в основе которого лежит публичная оценка совершенного деяния, вполне обоснован и вытекает из фактических реалий участившихся правонарушений в сфере спорта⁴,

¹ См.: *Нуриев А. Х.* Правовое обеспечение оказания медицинской помощи при проведении спортивных мероприятий: стандарты и ответственность за их несоблюдение // Спортивное право. 2013. № 2. С. 48–49.

² *Хлестун Ю. В., Братановский С. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». М.: СПС «ГАРАНТ», 2010.

³ См.: *Сараев В. В.* Необходимость усиленных публично-правовых воздействий в сфере физической культуры и спорта // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 2. С. 10–12.

⁴ См., например: *Балаганина А. В.* К вопросу о спортивных санкциях // Пятая международная научно-практическая конференция «Спортивное право: перспективы развития». М., 2011. С. 36–38; *Сараев В. В.* Вопрос борьбы со спортивным хулиганством // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 1. С. 13–14 и др.

в том числе организаторов спортивных мероприятий, которые злоупотребляют своими полномочиями и не выполняют все необходимые требования и стандарты по обеспечению оказания медицинской помощи¹.

Виокурова Н. С.,
*старший научный сотрудник лаборатории образовательного
права Юридического института ГАО ВО МГПУ,
кандидат юридических наук*

Отдельные проблемы практики правоприменения в сфере современного образования в РФ и пути их разрешения

С образовательной системой России, в разной степени связано все население нашей страны, поэтому каждому человеку полезно знать свои права и обязанности в данной сфере. На фоне ряда проблем, соединенных с необходимостью модернизации всей системы российского образования, возникла потребность в совершенствовании правоприменительной практики в сфере российского образования, на всех ее этапах и уровнях, в том числе, применительно к образовательным организациям города Москвы. При этом особую значимость приобрела проблема правоприменения положений нового Федерального закона от 29.12. 2015 № 273.

Особенно важным с теоретической и практической точек зрения представляется правильное уяснение самого термина «правоприменение». Здесь уместно отметить значительную сложность данного понятия, дискуссионность и разнообразие точек зрения различных авторов по данному вопросу². Вместе с тем следует в целом согласиться с мнением А. А. Захарова, который под правоприменением понимает государственно-властную деятельность управомоченных субъектов, носящую официальный юридический характер и направленную на реализацию права посредством издания официальных юридических актов-документов (правоприменительных актов)³.

Приведенное мнение нуждается в определенной конкретизации и уточнении, которые обусловлены особенностями организации и осуществления образовательного процесса. Специфика последнего связана не только

¹ См.: *Нуриев А. Х.* Правовое обеспечение оказания медицинской помощи при проведении спортивных мероприятий: стандарты и ответственность за их несоблюдение // Спортивное право. 2013. № 2. С. 46.

² См., например: *Решетов Ю. С.* Механизм реализации советского права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 16–17; *Чванов О. А.* Механизм правоприменения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 36; *Незнамов А. В.* Судебный запрет как предпосылка для формирования концепции «последовательного правоприменения» // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 1. С. 29. и др.

³ *Захаров А. А.* Современные проблемы правоприменения: опыт структурно-функционального анализа // История государства и права. 2009. № 5. С. 37.

с необходимостью издания официальных правоприменительных (в том числе локальных) нормативных актов, но и с выстраиванием адекватной системы оценок результатов, полученных обучаемыми знаниями, навыками и умениями, а также качества осуществляемой воспитательной работы с учащимися.

Таким образом, говоря о правоприменении в образовательной сфере необходимо четко понимать следующее. Во-первых, должностные лица образовательных организаций и контрольно-надзорных структур в сфере образования, а также педагогический персонал образовательных организаций, выступают в качестве управомоченных субъектов, осуществляющих государственную-властную юридическую функцию, направленную на реализацию принципов и основных положений образовательного права.

Во-вторых, они действуют на основе точного и неуклонного соблюдения предписаний законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих разнообразные аспекты образовательной деятельности.

В-третьих, следует учитывать, что практика правоприменения выступает в качестве механизма обратной связи между идеями, целями, задачами и предписаниями законов (подзаконных нормативных правовых актов) и явлениями практической жизни (практикой общественных отношений). В этой связи важной, на наш взгляд, задачей практики правоприменения является проверка качества законодательных и иных нормативно-правовых актов, действующих в сфере образования, и выработка на основе анализа выявленных недостатков и проблем в этой деятельности, предложений и рекомендаций по дальнейшему ее совершенствованию.

При этом локальное правотворчество состоит, прежде всего, в постановке и уяснении образовательной задачи, решение которой должен обеспечить планируемый локальный правовой акт. Далее следует разработка и утверждение компетентным органом (должностным лицом) проекта локального правового акта, который после утверждения становится обязательным для исполнения соответствующими работниками сферы образования. Только после принятия локального правового акта и доведения в установленном порядке его содержания до непосредственных исполнителей начинается процесс правоприменения, т. е. реализации данного локального правового акта.

Особое значение приобретает проблема надлежащего правоприменения в условиях провозглашенного Конституцией Российской Федерации процесса построения правового государства в нашей стране.

Новый импульс совершенствованию правоприменения в образовательной сфере дал вступивший в законную силу ФЗ РФ № 273. Его принятие повлекло за собой значительные изменения в теории и практике образовательных отношений. В частности, это было обусловлено введением новых нормативных терминов и понятий, существенно изменивших терминологический аппарат образовательного права.

При этом целесообразно отметить, что под юридической терминологией в российском праве обычно понимается система общепринятых, упорядоченных, единообразных и надлежаще оформленных, унифицированных юридических терминов, используемых нормотворческой и правоприменительной практикой. Этот вопрос представляет интерес в связи с тем, что после принятия ФЗ РФ № 273 возникли определенные сложности, связанные с правильным пониманием отдельных правовых терминов и понятий, прописанных

в законе. Так, например, в процессе правоприменительной практики часто возникают трудности толкования термина «образование».

Речь, в частности, идет о том, включает ли в себя данный термин только «обучение» учащихся, либо его содержание охватывает и другие элементы (например, воспитание обучаемых). Для четкого и ясного правового толкования данных терминов необходимо проанализировать п. 1 ст. 2 ФЗ РФ № 273, где указывается, что образование является единым целенаправленным процессом и воспитания, и обучения, а также является общественно значимым благом и осуществляется в интересах человека, семьи, общества и государства».

К содержанию образования, исходя из определения данной статьи, относится, в том числе совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенного объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов¹. Таким образом, в теории и на практике образование является комплексной категорией и включает в себя одновременно процесс и обучения, и воспитания учащихся.

Необходимо также отметить, что неоднозначная трактовка новой терминологии, закрепленной в ФЗ РФ № 273, связана, в том числе с большим количеством существенных новаций, введенных законодателем в данный ФЗ РФ № 273. Так, например, в связи с его принятием появилось совершенно новое для сферы образования понятие «конфликта интересов педагога», определение которого дано в п. 33 ст. 2 ФЗ РФ № 273. В соответствии с данным пунктом закона конфликт интересов педагогического работника — это ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества, и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

К ситуации конфликта интересов педагогического работника относится и запрет в соответствии с ч. 2 ст. 48 Федерального закона № 273-ФЗ на осуществление индивидуальной педагогической деятельности в отношении обучающихся той образовательной организации (далее — ОО), где педагог трудится, если это ведет к конфликту интересов. Тем не менее данную норму можно применить, как представляется, только в том случае, если факт наступления конфликта интереса педагога можно доказать.

Так, например, если учитель общеобразовательной школы в свободное от основной работы время занимается с «отстающими» учащимися из учебной группы с согласия их родителей (законных представителей), где он занятия не ведет, то доказать его личную заинтересованность в получении материальной выгоды будет достаточно сложно. Ранее, определение конфликта интересов на государственной и муниципальной государственной службе было закреплено в ст. 10 Федерального Закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

коррупции». Кроме данного определения понятие конфликта интересов также раскрывается в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в отношении государственных гражданских служащих, а также имеет место быть в статье 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в отношении муниципальных служащих.

Терминологический аппарат образовательного права предполагает также такое новое понятие, как обучение по индивидуальному учебному плану, которое только подлежит внедрению и исследованию на сегодняшний момент. Согласно п. 23 ст. 2 ФЗ РФ № 273 индивидуальный учебный план обеспечивает освоение образовательной программы на основе индивидуализации ее содержания с учетом особенностей и образовательных потребностей конкретного обучающегося.

Применительно к учащимся, имеющим академическую задолженность, это может быть учебный план, который содержит меры компенсирующего воздействия по тем предметам, по которым данная задолженность не была ликвидирована. Также п. 3 ч. 1 ст. 34 ФЗ РФ № 273 гласит, что обучение по индивидуальному учебному плану в пределах осваиваемой образовательной программы осуществляется в порядке, установленном локальными нормативными актами. Таким образом, порядок обучения по индивидуальному учебному плану определяется ОО самостоятельно, режим работы учителей по индивидуальному учебному плану регламентируется на локальном уровне, а реализация индивидуального учебного плана осуществляется в пределах осваиваемой образовательной программы.

Одной из важных новаций в сфере современного правоприменения законодательства об образовании РФ стало введение новой возможности получения учащимися среднего (общего) образования вне образовательной организации. Так, в связи с тем, что ст. 43 Конституции Российской Федерации гарантированы общедоступность и бесплатность основного общего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, родители (законные представители) ребенка, выбирая получение им образования в семейной форме, отказываются от получения образования в образовательных организациях и принимают на себя, в том числе обязательства, возникающие при семейной форме получения образования (вне образовательной организации).

Вне организации, осуществляющей образовательную деятельность, образование и обучение предусмотрено в двух формах: в семейной форме и в форме самообразования. В целях получения образования и обучения допускается сочетание различных форм получения образования и обучения¹. При этом важно отметить, что получение ребенком образования вне ОО — это новая форма правоприменительной формы в сфере образования, которая заключается в том, что она расширяет критерии доступности и вариативности получения школьного образования в нашей стране. Бытовыми причинами выбора родителями, законными представителями (либо лицами их заменяющими) подобной формы обучения могут быть следующие:

¹ Ст. 17 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

- территориальная удаленность образовательной организации, в которой должен обучаться ребенок;
- неблагоприятный, с точки зрения криминогенной обстановки район расположения образовательной организации либо проживания ребенка, представляющий опасность для ребенка попасть в круг подростков с девиантным поведением;
- неудовлетворенность родителей, законных представителей (лиц их заменяющих) качеством обучения в образовательной организации, в которой мог бы обучаться их ребенок;
- уверенность родителей, законных представителей (лиц их заменяющих) в том, что они смогут дать ребенку более полное, доступное и качественное образование, чем если бы он получал его в ОО в своем районе, либо где-то еще, и т. д.

При этом следует отметить, что получение ребенком обучения вне стен образовательной организации, чаще всего имеет место там, где в семье есть хотя бы один родитель, работавший учителем в школе, т. к. именно педагог способен самостоятельно подготовить своего ребенка для сдачи промежуточной аттестации в ОО. Потому что при выборе семейной формы образования у родителей (законных представителей) возникают обязательства по обеспечению обучения в семейной форме образования, т. е. целенаправленной организации деятельности обучающегося по овладению знаниями, умениями, навыками, и компетенцией, приобретению опыта, применению знаний в повседневной жизни и формированию у обучающегося мотивации получения образования в течение всей жизни¹.

Следует также отметить, что существует ряд вопросов, на которые законодатель пока не дал четкого, прямого ответа. Так, возникает логичный по своей сути вопрос о том, могут ли родители (законные представители) ребенка, выбрав получение им образования в семейной форме, заключить с любым педагогическим работником любой образовательной организации гражданско-правовой, возмездный договор на оказание услуг по обучению их ребенка, или же они должны справляться со всей нагрузкой самостоятельно.

Предполагается, что, исходя из положений ч. 1, 2 ст. 421 ГК РФ, где прописано, что «граждане и юридические лица свободны в заключении договора», «а стороны могут заключать договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами», можно заключить, что подобный договор на оказание работ или услуг ребенку (в данном случае образовательных), обучающемуся вне стен ОО, возможен. Допустима, к примеру, и устная договоренность между педагогом, находящимся на пенсии, и родителями (законными представителями) ребенка, обучающегося вне стен образовательной организации в форме домашнего обучения. В подобном случае такая форма соглашения допустима между физическими лицами, если сумма сделки не превышает десятикратного минимального размера оплаты труда (МРОТ). Однако более правильным, на наш взгляд, будет заключение письменного договора, где целесообразно более детально прописать обязательства сторон, заключивших данное соглашение об оказании конкретных образовательных услуг.

¹ Письмо Минобрнауки РФ от 15 ноября 2013 г. № НТ-1139/08 «Об организации получения образования в семейной форме».

При этом образовательная организация, где будет согласно законодательству РФ, прикреплен для сдачи промежуточной аттестации ребенок, получающий образование вне стен образовательной организации в виде семейной формы обучения, обязуется создать «условия путем предоставления возможности таким обучающимся осваивать дополнительные образовательные программы, в том числе и в образовательных организациях, в которых они проходят соответствующую аттестацию¹. Вполне понятно, что для решения подобной задачи необходима соответствующая нормативная регламентация.

При этом разработка документов в образовательной сфере в РФ является самостоятельным правотворческим процессом, требующим более глубокого, детального и предметного изучения данной проблемы (с учетом сложившейся практики по данному вопросу). Только после этого можно было бы приступить к разработке вариантов подобного документа.

В этой связи особую значимость приобретает проблема систематизации и мониторинга нормативных правовых актов локального характера, действующих сегодня в образовательной сфере в пределах компетенции образовательных организаций. Научные исследования в рассматриваемой области позволяют выявить основные пробелы в действующей образовательной нормативной правовой базе, разработать подходы по совершенствованию законодательства, регулирующего образовательные отношения, а также выявить актуальные векторы реализации образовательного законодательства на практике.

В частности, если обратиться к сформировавшемуся в образовательной практике перечню локальных нормативных актов, то наибольшего внимания заслуживает устав ОО, который является основным нормативным локальным актом образовательной организации. Кроме устава, в образовательной организации формируются:

- положение, устанавливающее правовой статус органа управления организации, структурного подразделения либо порядок реализации организацией какого-либо из своих правомочий;
- инструкция, устанавливающая порядок, способ осуществления той или иной функции, ведения какой-либо деятельности;
- правила, которые регламентирует организационные, дисциплинарные, хозяйственные и иные специальные стороны деятельности организации, участников внутриорганизационных отношений.

Важно, что в российской образовательной организации могут сложиться различные механизмы взаимодействия органов управления образовательной организацией в связи с принятием локальных нормативных актов, в зависимости от той или иной системы построения управления образовательной организацией. Порядок принятия локальных актов необходимо зафиксировать в уставе, продумав вопрос, какая модель является наиболее актуальной для конкретной образовательной организации. Значительная часть образовательных организаций столкнулись на практике с вопросом, в какой срок оптимально вносить изменения в уставы. В отдельных случаях учредители требовали сделать это крайне рано, например, еще летом 2013 года. Некоторые же образовательные организации до сих пор откладывают это решение, дожидаясь

¹ Ч. 2. письма Минобрнауки РФ от 15 ноября 2013 г. № НТ-1139/08.

все большей полноты подзаконной нормативной базы, а также регионального и муниципального регулирования, ссылаясь на предоставленную Федеральным законом № 273-ФЗ возможность использовать для доработки уставов весь 2014 и 2015 год¹. Так, согласно ч. 5 ст. 108 Федерального закона № 273, наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие не позднее 1 января 2016 года, а возможно и раньше указанного срока.

При этом важно помнить, что Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» существенно сократил требования к содержанию устава. Это связано в первую очередь с тем, что Законодательство РФ в сфере образования не содержит указаний на то, что содержание устава должно включать в себя исключительно обязательные положения (допустима общая форма, отражающая в себе особенности каждого конкретного учреждения). Отсюда возникает вопрос о порядке внесения изменений в Устав образовательной организации с целью его приведения в соответствие с новым Федеральным законом № 273. При упоминании данной проблемы, следует иметь в виду, что согласно ч. 1 ст. 25 упомянутого закона образовательная организация действует на основании Устава, утверждаемого в порядке, установленном законодательством РФ, т. е. указанный правовой документ утверждается учредителем ОО. В данном случае участие в процедуре такого утверждения общего собрания образовательного учреждения исключается. Следовательно, нормы, содержащиеся в имеющихся редакциях уставов государственных (муниципальных) образовательных учреждений, предусматривающие предварительное принятие коллективом образовательного учреждения Устава, не соответствуют новому Федеральному закону № 273-ФЗ и не подлежат применению. Важно также отметить, что в соответствии с указанным Законом «при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов)».

При этом представителями работников в социальном партнерстве являются: профессиональные союзы и их объединения, иные профсоюзные организации, предусмотренные уставами общероссийских, межрегиональных профсоюзов, или иные представители, избираемые работниками в случаях, предусмотренных ТК РФ². Важно также иметь в виду, что в соответствии с ч. 4 ст. 30 Федеральным законом № 273, «нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией»³.

В сфере правоприменения локальных нормативных актов в ОО возникает важный вопрос о том, какие правовые вопросы запрещено регламентировать

¹ См.: Реализация Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» Информационный портал по внедрению эффективных организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов, структурных и информативных изменений, новаций, 273-ФЗ.

² Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

в локальных актах. Это, прежде всего, наиболее значимые положения образовательной сферы, регулирование которых должно осуществляться законами, актами Правительства РФ, Минобрнауки РФ и иными нормативными правовыми актами федерального или регионального уровней. К таким вопросам, например, относится проведение ГИА¹, в том числе определение порядка (процедуры, формы, и др.) итоговой аттестации в образовательной организации.

В итоге следует отметить, что в настоящее время в России наиболее актуальна социальная значимость образования, в связи с чем, первейшей задачей законодательства в этой сфере является взаимодействие всего механизма правоприменения: от обеспечения интересов обучающихся, а также педагогического персонала, до работников различных иных структур образовательной организации. Проблема совершенствования практики правоприменения в сфере современного образования в РФ носит комплексный характер, и основываться на передовых общественных институтах, заинтересованных в совершенствовании образовательного законодательства на длительную перспективу.

Воронов А. М.,
директор Центра правовых основ развития государственного управления и гражданского общества Института проблем эффективного государства и гражданского общества ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ», доктор юридических наук, профессор

Современные угрозы и вызовы безопасности планетарного характера

Когда говорят о внешних вызовах и угрозах, практически всегда приводят одни и те же аргументы: международный терроризм, наркоторговля, распространение ядерного оружия, региональные войны — и так вплоть до глобального потепления. Этот стандартный набор, к великому сожалению, на сегодняшний день существенно изменился. С учетом реалий сегодняшнего дня представляется целесообразным обратить внимание на некоторые угрозы и вызовы, о которых порой замалчивают. При этом они актуализировались именно сегодня.

Среди прочих — национальные интересы США — мировой гегемонизм во всех его проявлениях, являются прямой угрозой национальным интересам России, впрочем, как и большинству других стран мира. Сегодня практически все уже признают, что рост международного терроризма, вплоть до возникновения Аль-Каиды и ИГИЛ является прямым следствием политики США, которые намеренно, согласно своим национальным интересам, устанавливают так называемые ими «демократические режимы» в целом ряде Европейских

¹ Приказ Минобрнауки России от 25 декабря 2013 г. № 1394 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования».

стран, стран Ближнего Востока и ЮАР путем содействия сепаратистам в свержении законно избранного политического режима¹.

На наш взгляд, ИГИЛ² — сегодня главная угроза безопасности планетарного масштаба. Цель ИГИЛ — создание Шариатского государства путем захвата всего Ближнего Востока, Северной Африки, Средней Азии и даже России. ИГИЛ — это хорошо организованный механизм по осуществлению терроризма; наркоторговли; захвата заложников и проч. В настоящее время мы наблюдаем поток мигрантов из Ближнего Востока и Северной Африки в Европу. По предварительным подсчетам экспертов, их количество может составить до 28 млн. человек. При этом боевики ИГИЛ под видом беженцев проникают вглубь Евросоюза... Последствия такой миграции, на наш взгляд, очевидны.

В современных условиях развития общественных отношений в государствах, национальным интересам которых противостоит внешняя политика США, объективно возникает два взаимообусловленных процесса нежелательных миграций. Первый обусловлен развитием хаоса от так называемых цветных революций и переставляет собой вынужденную миграцию, где выталкивающими факторами являются насильственная радикальная исламизация, фашизация общества и наконец, открытое уничтожение отдельных социальных слоев населения.

Второй напротив, формируется на почве ускоренной враждебной трансформации социальных отношений. Агрессивное поведение представителей иной, как им кажется, верной идеологии вполне осознанно и имеет характер высокой устойчивости. Особенно это проявляется в поведении радикальных исламистов, обращенных в эту псевдо религию идеологами ИГИЛ. Таким образом, мы столкнулись с масштабными за всю историю современного мира потоками мигрантов из числа противников (в большинстве своем жертв) и сторонников «новых» революционных отношений, которые ранее приводили к масштабным изменениям геополитической карты мира в конце XVII и начале XX столетия.

С позиции международного права данные виды миграций, возникающих на фоне деструктивных социальных изменений вполне легитимны, и по существу, должны быть обеспечены «принимающими» сторонами в лице государств, признающих право на свободу передвижения и убежище, в качестве гаранта реализации данной свободы.

Вместе с тем с потоками беженцев в искомые страны въезда устремляются эмиссары, активные участники (боевики) и просто пособники преступных организаций, управляемых в первую очередь США для ведения подрывной работы в очередном государстве-жертве. Цель таких планируемых миграций

¹ По мнению автора, подоплека одной из причин такой политики заключается в событиях 11 сентября 2001 г. — серия четырех координированных самоубийственных террористических актов, произошедших в Соединенных Штатах Америки. По официальной версии, ответственность за эти атаки лежит на террористической организации «Аль-Каида». Жертвами терактов стали 2977 человек.

² Анализ агрессивной наемной организации под названием «Исламское государство Ирака и Леванта» — ИГИЛ, финансируемой Саудовской Аравией и Катаром, четко координируемой Турцией и под патронажем США показал, что организация, действующая под маской ислама, фактически является врагом ислама.

вполне очевидна. Во-первых, это юридическое закрепление правового статуса своих сторонников под эгидой беженцев. Во-вторых, формирование в новой социальной среде платформы для новоиспеченных «революций» или как минимум вербовка наемников для ведения войн в «захваченных» странах исхода.

Сегодня количество беженцев и нелегальных мигрантов в Европу достигло рекордных значений конца Второй мировой войны. Европа в панике. Нарастающий внутри Европы конфликт обнажает проблемы, связанные с самой возможностью европейской интеграции и соблюдения идеалов мультикультурализма.

Власти ЕС настаивают на равномерном распределении мигрантов с принятием обязательных квот по количеству беженцев. С этой инициативой многие европейские государства не согласны. По заявлениям их властей, в увеличении потока беженцев виноваты те государства, которые участвовали в ближневосточных и североафриканских военных конфликтах и в первую очередь США.

Следует обратить внимание на тот факт, что нынешние события на Арабском Востоке, Северной Африке, да и Евросоюзе являются звеньями одной, извне спланированной цепи и полностью вписываются в разработанную в США геополитическую теорию «управляемого хаоса».

На состоявшемся 28.10.2015 в Москве заседании антитеррористического комитета Содружества независимых государств руководитель ФСБ России Александр Бортников подчеркнул, что «Сообщество столкнулось с новым геополитическим вызовом — бандитским интернационалом в лице так называемого «Исламского государства». Этот проект, выросший из пресловутой «арабской весны», набрал силу благодаря двойственной политике отдельных мировых и региональных держав»¹.

Для нейтрализации данной угрозы в октябре 2015 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект «О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Актуальность его более чем очевидна². Аргументирую свою позицию.

По оценкам экспертов в настоящее время на стороне «Исламского государства» воюют по разным данным около 10 тысяч русскоязычных боевиков, из них одновременно в рядах ИГИЛ находится примерно 5–8 тысяч русскоязычных боевиков, еще 2–5 тысяч находятся на отдыхе или в лагерях подготовки. Сам факт наличия в рядах террористической организации такого

¹ URL: <http://www.tvc.ru/news/tag/id/1360> (дата обращения 28.10.2015).

² 12.10.2015 г. Федеральной службой безопасности России в ходе оперативно-разыскных мероприятий выявлена группа граждан России, готовивших террористический акт в Московском регионе. Был установлен адрес в г. Москве, в котором периодически пребывали от 6 до 11 человек, часть из которых прошла боевую подготовку в лагерях «Исламского государства» (ИГ) на территории Сирии и прибыла в Россию задолго до начала российской военной операции в САР. С учетом полученных оперативных данных, вышеуказанный адрес был блокирован, находящиеся в нем лица задержаны. По факту подготовки террористического акта Следственным управлением ФСБ России возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления предусмотренного ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 205, ч. 3 ст. 222, ч. 1 ст. 30 ч. 3 ст. 223.1 УК РФ. http://www.fsb.ru/fsb/press/message/single.html?_print%3Dtrue%26id%3D10437630%40fsbMessage.html

количества лиц, владеющих русским языком, делает угрозу распространения идеологии ИГИЛ на территории России крайне высокой.

В случае возврата даже части этих людей в Российскую Федерацию террористическая угроза на территории страны может резко возрасти. Думается уже сейчас необходимо предпринять комплекс мер по недопущению распространения данной идеологии на территории России.

Так, в данном законопроекте, на наш взгляд, следует законодательно закрепить одну из основных превентивных мер — возможность осуществления дополнительного контроля в отношении лиц, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, которые в течение длительного периода (60 и более дней) находились в странах с повышенным уровнем террористической опасности (Ближний Восток, Северная Африка и проч.)

Представляется, данная превентивная мера будет способствовать пресечению любой противоправной деятельности на территории Российской Федерации лиц, прошедших обучение в террористических организациях, а также повышению эффективности правоохранительных, административно-правовых и иных мер по противодействию терроризму.

В заключение следует отметить, что дестабилизация ситуации в России носит глобальный характер, по нашему мнению удар можно ожидать по линии ЕАЭС (Белоруссии, Казахстана и Киргизии), в том числе в странах СНГ, а также через «расшатывание» ситуации в странах БРИКС. Одним из ее проводников будут выступать СМИ и компрадорская часть элиты¹, поэтому понимание описанных выше технологий чрезвычайно важно для анализа предстоящих событий².

Гречкина О. В.,
*профессор кафедры административного
права и процесса РАНХиГС,
доктор юридических наук, профессор*

Таможенные процедуры как разновидность административных процедур

Статья посвящена анализу содержания таможенных процедур. Отмечено, что базовые признаки таможенных процедур позволяют признать их разновидностью административных процедур, поскольку они представляют собой строго установленный порядок последовательно совершаемых действий

¹ Компрадорская элита, как в нынешней России и других странах, выражает интересы своих заокеанских покровителей. Они имеют поддержку — идеологическую, силовую и финансовую — со стороны влиятельных кругов других стран по уничтожению суверенной экономики, культуры, образования, науки и всего остального в собственной стране по заказу своих хозяев.

² См. подробнее: *Воронов А. М., Минасян Г. А.* Угрозы и вызовы национальной безопасности современной России // *Юридический мир.* 2015. № 4 (220). С. 54—58.

субъектов таможенного права. Однако в таможенной сфере действует внушительный набор ведомственных актов, регламентирующих таможенные процедуры. Выражено мнение автора о необходимости совершенствования нормативного регулирования таможенных процедур посредством внедрения и развития правовой основы административных процедур.

Ключевые слова: административные процедуры, таможенные процедуры, таможенное законодательство.

В современной теории общего административного права признано определение административной процедуры как нормативно установленного порядка последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции, законодательных и иных правовых актов¹. Развивая данные положения, известный ученый Ю. А. Тихомиров отмечает, что административная процедура представляет собой нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей². Сходное мнение высказывает профессор Ю. Н. Стариков, отмечая, что административные процедуры — это и есть порядок совершения многочисленных управленческих действий³.

Еще в начале XX в. в научной правовой литературе разрабатывается понятие процедуры как процессуальной деятельности. В тот период за основу берется мнение известного ученого С. К. Гогеля, который утверждает, что процедура — это судебный порядок разрешения споров по делам управления, и выделяет при этом судебную и административную процедуры⁴. В дальнейшем процедура как форма нормативной регламентации исследуется в сфере управленческой деятельности.

В основу теории административных процедур была положена концепция правовой процедуры, действующей в механизме процессуального регулирования. Российскими исследователями административная процедура представляется как процессуальная форма административного процесса⁵, они выделяют управленческую процедуру и определяют ее понятие, сущность и значение⁶. Изучая природу административных процедур, ученые выдвигают различные основания их классификации. Так, например, Ю. А. Тихомиров и Э. В. Таплина в зависимости от решаемых задач в рамках компетенции субъектов права разделяют процедуры на: организационные (распорядок работы, распределение обязанностей); процедуры принятия решений (правовых актов, устных решений); процедуры использования информации (документооборот, информационное обслуживание); процедуры решения функциональных задач

¹ Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5.

² Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007. С. 320;

³ Стариков Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. 2006. № 1. С. 134.

⁴ Гогель С. К. Губернские присутствия смешанного состава как органы административной юстиции на местах // Вестник права. 1906. № 4. С. 442.

⁵ См., например: Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 6.

⁶ См.: Петров Г. И. Основы советского социалистического управления. Л.: ЛГУ. 1974.

(экономических, финансовых); процедуры делегирования полномочий; процедуры разрешения разногласий и споров и др.¹

В современных научных исследованиях приводятся иные основания классификации административных процедур. Выделяются специальные административные процедуры: правопредоставительные; связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями; разрешительные; регистрационные; контрольно-надзорные; государственно-поощрительные². Предлагается также иная классификация административных процедур: по формам государственного управления; по способу защиты прав заявителей; по методам государственного управления; в зависимости от уровня правового регулирования³.

Очевидно, что многосторонняя деятельность органов исполнительной власти включает в себя «многочисленные управленческие действия», порядок совершения которых регулируется административными процедурами. Так, например, таможенные органы, являясь федеральными органами исполнительной власти, в пределах своей компетенции выполняют различные управленческие действия в области таможенного дела. Их отдельные функции регламентированы и закреплены в рамках таможенных процедур. Таможенный кодекс Таможенного союза определяет таможенную процедуру как совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории таможенного союза или за ее пределами⁴.

Анализируя содержание Таможенного кодекса Таможенного союза, можно выделить следующие виды таможенных процедур: выпуск для внутреннего потребления; экспорт; таможенный транзит; таможенный склад; переработка на таможенной территории; переработка вне таможенной территории; переработка для внутреннего потребления; временный ввоз (допуск); временный вывоз; реимпорт; реэкспорт; беспошлинная торговля; уничтожение; отказ в пользу государства; свободная таможенная зона; свободный склад; специальная таможенная процедура.

При этом каждая из перечисленных процедур представляет собой строго установленный порядок последовательно совершаемых действий (этапов) и невыполнение либо ненадлежащее выполнение одного из них может привести к нарушению таможенных правил. Так, для каждого вида таможенных процедур законом установлены: содержание процедуры, условия помещения

¹ Тихомиров Ю. А., Талпина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 8.

² См.: Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2002. С. 16.

³ См.: Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект): дис. ... к. ю. н. Тюмень, 2005. С. 42.

⁴ Заметим, что российское таможенное законодательство, которое, в частности, включает в себя Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», не содержит определение таможенной процедуры, но использует термины и определения в значениях, определенных таможенным законодательством Таможенного союза и международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза (см.: ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252).

товаров под таможенную процедуру, меры обеспечения соблюдения процедуры, определено место доставки товаров, права, обязанности и ответственность участников таможенной процедуры. Названные таможенные процедуры, а они именно так и именуется в Таможенном кодексе Таможенного союза, следует признать процедурами решения функциональных задач таможенных органов. Очевидно, что таможенные процедуры являются разновидностью административных процедур.

Между тем Кодекс содержит и другие действия, которые имеют признаки административных процедур, хотя и не именуется таковыми. К ним следует отнести процедуры, регламентированные разделами 4 и 5 Кодекса, которые включают в себя четыре последовательно совершаемых этапов: прибытие товаров на таможенную территорию Российской Федерации; временное хранение товаров; таможенное декларирование товаров; выпуск товаров. Если, например, при декларировании товаров декларантом были внесены в таможенную декларацию недостоверные сведения, которые повлияли на размер подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов, тогда четвертый этап не проводится, выпуск товаров (до проведения дополнительной проверки и выявления всех обстоятельств дела) не осуществляется.

Кроме того, к административным процедурам следует отнести процедуры использования информации и информационного обслуживания, регламентированные главой 4 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» «Информирование и консультирование»; процедуры разрешения разногласий и споров, устанавливающие порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц (глава 3 Закона); правопродоставительные (или разрешительные) процедуры, осуществляемые таможенными органами в отношении деятельности юридических лиц в качестве таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов и таможенных брокеров при включении их в соответствующие Реестры (Реестр таможенных перевозчиков, Реестр владельцев складов временного хранения, Реестр владельцев таможенных складов и Реестр таможенных брокеров).

Четкая регламентация таможенных процедур и закрепление их в таможенном законодательстве обуславливает, с одной стороны, реализацию компетенции таможенных органов, с другой стороны, ограничивает их дискреционные действия (произвольное административное усмотрение), вводит легальные критерии действий должностных лиц таможенных органов, и что немаловажно, устанавливает ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение соответствующей процедуры.

Вместе с тем особенностью российского таможенного законодательства является большой объем законодательных и ведомственных нормативных актов. Законодательство Российской Федерации о таможенном деле состоит из Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и принимаемых в соответствии с ним иных федеральных законов, а также актов таможенного законодательства, в том числе актов, изданных Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Федеральной таможенной службой России, министерствами (внешних экономических связей, финансов) и некоторыми другими федеральными органами исполнительной власти (например, Центральным Банком Российской

Федерации). В этой связи, таможенные процедуры детализируются ведомственными актами таможенного законодательства¹. Отдельные положения таможенных процедур дублируются в различных актах, что порождает порой массу проблем в правоприменительной практике.

Указанные особенности правового регламентирования таможенных процедур отчетливо характеризуют проблемы реализации процедур в данной области. Представляется, что с учетом их существенного практического значения есть острая необходимость их дальнейшего исследования и совершенствования нормативного регулирования. При этом совершенно очевидно, что в первую очередь важно упреждающее развитие правовой основы административных процедур, адекватной требованиям демократического правового государства и общепринятым нормам международного права.

*Гридин С. И.,
доцент кафедры административного права
и процесса Московского государственного
Юридического университета имени О. Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат юридических наук, доцент*

Административные процедуры: история и современность

Административные процедуры имеют давнюю историю. Еще в древние времена люди задумались о порядке вещей при решении сложных вопросов. Они понимали, что нельзя поступать спонтанно. Должна быть последовательность действий, их очередность и логическая завершенность. Эти

¹ См., например: приказ ФТС России от 9 июня 2012 г. № 1128 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов» // Российская газета. № 174. 2012; приказ ФТС России от 13 августа 2009 г. № 1488 «Об утверждении административного регламента федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 6; приказ ФТС России от 3 октября 2011 г. № 2012 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги ведения реестра таможенных представителей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 5; приказ ФТС России от 30 сентября 2011 г. № 1992 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по ведению реестра таможенных перевозчиков» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 48; приказ ФТС России от 20 февраля 2012 г. № 294 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги ведения Реестра владельцев таможенных складов» // Российская газета. № 121. 2012.

закономерности в принятии решений они закрепили в законах. Самым ранним правовым документом, дошедшим до нашего времени, являются принятые в древнем Вавилоне законы царя Хаммурапи (1792—1750 г. до н. э.). Эти законы были далеки от совершенства, хотя многие современные законы также страдают этим недостатком. Законы носили казуистический характер, они затрагивали различные стороны жизни, в том числе действия чиновников, принятые решения и процедуры. Например, если кто-то не отзывался на крик глашатая и спрятал раба, тот должен быть убит. Законы были жестоки как по содержанию, так и по санкциям. Но цель их была благородна для того времени, содержание отражало жестокий характер рабовладельческого государства. Царь Хаммурапи записал в преамбуле законов, что боги передали ему царство, чтобы он установил справедливость, «чтобы сильный не притеснял слабого». Для этого он установил процедуры, порядок принятия решений, которые в то время считались справедливыми. Например, если женщину застали лежащей с чужим мужем, ее нужно было связать и бросить в реку. Если она выплывает, она невиновна. Мы не видим здесь судебного процесса, а только процедуру. Процедуры были закреплены и в древнейшем Римском законе, Законе 12 таблиц (451—450 г. до н. э.) Он тоже отражал дух той эпохи. Согласно этому закону, должника можно было держать взаперти определенное время, показывая его иногда на городской площади. Если не было желающих за него заплатить долг, его можно было разрубить на части и раздать куски желающим (таблица 3). Отличительной чертой Римского права являлся жестокий формализм. Малейшее отклонение от формулы судебного разбирательства влекло к проигрышу дела. Неслучайно процесс назывался формулярным. Здесь формула решала все.

С развитием истории совершенствовались процедуры, регулирующие различные стороны деятельности людей и власти.

В делах об административном правонарушении процедурное производство не устанавливает вину тех или иных лиц и не предполагает принудительных мер. Например, осмотр места совершения дорожно-транспортного происшествия. Он имеет важное процессуальное значение, поскольку с этого момента дело об административном правонарушении считается возбужденным. Но при составлении этого документа должны соблюдаться многие процедуры. Например, нужно указать дату и место составления протокола дорожно-транспортного правонарушения, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол. Сведения о лице, управлявшем транспортным средством, сведения о транспортном средстве, сведения о свидетелях, понятых, потерпевших, их адреса, место и время совершения дорожно-транспортного правонарушения, статью КоАП РФ, предусматривающую ответственность за данное правонарушение. Протокол должен быть подписан всеми участвующими в осмотре лицами. Копия протокола вручается лицу, непосредственно в момент происшествия управлявшему транспортным средством. Только при соблюдении всех указанных процедур протокол имеет процессуальное значение. При составлении протокола может быть составлена схема дорожно-транспортного происшествия, которая подписывается всеми участниками осмотра. Нарушение процедуры составления протокола ведет к «развалу» дела. Например, на суде выясняется, что протокол или схема дорожно-транспортного происшествия составлены прежде,

чем участники были приглашены участвовать в осмотре. Их только пригласили поставить подписи под документами, но они сами не участвовали в замерах. Такое нарушение процедуры не позволяет суду вынести решение.

Такие же последствия наступают при нарушении процедуры осмотра автомобиля. Досмотр осуществляется в присутствии двух понятых и в присутствие лица, во владении которого находится автомобиль. Это уточнение очень важно, так как владелец автомобиля отвечает за все, что находится в автомобиле, а не приятель, который сидел за рулем, а владелец находился рядом. Сотрудник органов внутренних дел, осуществляющий досмотр, должен предъявить изъятые предметы всем участникам досмотра, показать место, где он это обнаружил и содержание изъятых. У участников досмотра должно быть твердое убеждение, что изъятые предметы обнаружены в транспортном средстве, а не подброшены. При возможности указываются все идентификационные признаки изъятых, например, оружия, боеприпасов, лекарств и т. п. Протокол должен быть составлен ясно и четко, чтобы на суде не было кривотолков или двойного смысла содержания процедур. В этом случае на суде протокол досмотра сыграет свою процессуальную роль.

Совершенствованию процедурного производства предстоит еще долгий путь, но его совершенствование будет способствовать защите прав и свобод человека и гражданина. Чтобы сильный не обижал слабого и принятое решение по делу не вызывало сомнения.

Гришковец А. А.,
*старший научный сотрудник сектора
административного и бюджетного права
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор*

Государственная служба как фундаментальный институт административного права: современное состояние и перспективы развития

Все отрасли права, и административное право в данном случае, имеют в своей структуре самостоятельные правовые институты. Они различны по объему и значимости. Есть институты крупные, есть напротив, компактные. В административном праве к числу первых традиционно относится институт государственной службы. Действительно, еще в советский период государственного строительства в науке административного права сформировалось и прочно закрепилось понимание государственной службы не иначе как крупного, фундаментального института отрасли. Именно в этом качестве государственная служба воспринимается абсолютным большинством административистов.

Однако время не стоит на месте, законодательство развивается, и подчас стремительно, накапливается значительный массив различных по

юридической силе нормативных правовых актов, неизбежно происходит и теоретическое переосмысление прежних, некогда казавшихся незыблемыми теоретических положений. Произошло ли это с административно-правовым институтом государственной службы? Следует отметить, что в середине 90-х годов XX в. сделать это попробовал Ю. Н. Стариков. Ученый предпринял, не побоимся это сказать, достаточно смелую попытку вернуть в научный оборот известную, хотя и слабо разработанную в дореволюционной России¹ и прочно забытую в советский период государственного строительства идею так называемого служебного права или права государственной службы. Объективные предпосылки для этого, безусловно, были.

Прежде всего, в связи с происходившими в последние годы существования Союза ССР процессами демократизации всех сфер общественной жизни остро встал вопрос о правовом оформлении деятельности государственного аппарата и определении статуса государственных служащих. Как известно, специального закона о государственной службе, определявшего статус лиц, занимавших должности в гражданской части государственного аппарата в советском государстве не было. Поэтому на рубеже 80–90-х гг. XX в. шла достаточно интенсивная работа над проектом Основ законодательства Союза ССР о государственной службе, которые, впрочем, так и не были приняты. После распада СССР уже в Верховном Совете Российской Федерации продолжалась работа теперь уже над проектом Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе. Его успели принять в только в первом чтении. События конституционного кризиса сентября-октября 1993 года не позволили завершить работу над законопроектом. Она продолжилась теперь уже в Государственной Думе I созыва. Во многом благодаря личным усилиям депутата Государственной Думы Владимира Николаевича Южакова в Российской Федерации наконец появился специальный законодательный, да именно законодательный акт о государственной службе — Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»² среди принципов правового регулирования в сфере. Кроме того, процесс становления законодательства о государственной службе сопровождался заметным всплеском интереса со стороны ученых, прежде всего юристов-административистов к государственно-служебной проблематике. К стати сказать, некоторые из них (например, Г. В. Атаманчук, Б. М. Лазарев) в той или иной форме принимали деятельное участие в работе над законодательством о государственной службе, а потому имели возможность влиять на его содержание.

Таким образом, к середине 90-х в Российской Федерации сложился определенный, довольно скромный по объему, массив законодательства о государственной службе. Его теоретическое осмысление, в том числе, пути дальнейшего развития только начиналось. Первыми действительно крупными по объему и оригинальными по содержанию работами здесь стали докторская

¹ О служебном праве, в частности, писали такие русские дореволюционные ученые-юристы, как полицеист И. Т. Тарасов (см.: *Тарасов И. Т.* Учебник науки полицейского права. Выпуск первый. М., 1891. С. 341) и государствовед Ф. Ф. Кокошкин (см.: *Кокошкин Ф. Ф.* Лекции по общему государственному праву. М.: Зерцало, 2004. С. 137–138).

² СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

диссертация Ю. Н. Старилова¹ и изданные на ее основе монография² и учебник³. основополагающая идея указанных работ — формирование такой новой для России отрасли права, как служебное право (право государственной службы). В более поздних публикациях ученого, относящихся к рубежу 1990–2000-х годов, служебное право рассматривается уже как подотрасль административного права. Этой точки зрения Ю. Н. Старилов продолжает придерживаться и в настоящее время, что подтверждается в его последней крупной работе, посвященной государственной службе⁴, кстати сказать написанной уже в ходе дискуссии по служебному праву.

Хотя докторская диссертация Ю. Н. Старилова и называлась «теоретико-правовым исследованием», но ни в ней, ни в других работах он практически не обращался к трудам теоретиков права, посвященным вопросам системы права, структуре конкретных отраслей, с чем вряд ли можно согласиться. Постановка вопроса о формировании новой отрасли права или даже о выделении в рамках традиционной отрасли, того же административного права новой подотрасли — это не только вопрос конкретной отрасли права, но и вопрос теории права, в рамках которой рассматривается система права, ее членение на отдельные элементы будь то отрасли, подотрасли или правовые институты. Указанный пробел в теоретическом осмыслении государственной службы был хотя бы отчасти восполнен только в ходе дискуссии о служебном праве 2013–2015 гг.⁵

Из теории право известно, что правовой институт — это определенная совокупность норм, регулирующих какие-либо однородные общественные отношения, связанные между собой в качестве самостоятельной обособленной группы⁶. Каждый правовой институт представляет собой обособленный «блок», «агрегат» отрасли. Его главная функция, справедливо отмечал крупный теоретик права С. С. Алексеев, состоит в том, чтобы в пределах своего участка общественных отношений данного вида или рода обеспечить цельное, относительно законченное регулирование⁷.

Более крупный по сравнению с правовым институтом элемент системы отрасли права — это подотрасль права, которая является наиболее развитым объединением правовых институтов. Подотрасль — это такое объединение институтов, для которого характерна высокая степень специализации, дифференциации входящих в его состав правовых общностей⁸. Подотрасль права — обособленная часть отрасли права⁹, совокупность правовых норм,

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1996.

² См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996.

³ См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право: учебник. М.: Бек, 1996.

⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право: учебное пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2015.

⁵ См.: *Гришкovic А. А.* Служебное право: все еще научная гипотеза // Административное и муниципальное право. 2015. № 10 (94). С. 994–1014.

⁶ См.: *Шебанов А. Ф.* Система советского социалистического права. М.: Изд-во Московского университета, 1961. С. 9.

⁷ См.: *Алексеев С. С.* Структура советского права. М.: Юрид. литература, 1975. С. 120.

⁸ См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 154–155.

⁹ См.: *Обухов В. М., Чайкин Э. В., Гатиев А. Х.* Теория государства и права: учебное пособие для вузов. М.: Rainbow 2000, 2002. С. 72.

регулирующих достаточно крупные объединения общественных отношений, входящих в сферу регулирования какой-то отрасли права, но обладающих при этом специфическими особенностями¹. Подотрасль права — факультативный элемент строения права, поскольку далеко не во всех отраслях права данный элемент выделяется. Выделение подотраслей характерно только для крупных отраслей права. В их число, безусловно, входит административное право.

Таким образом, подотрасль является элементом структуры материнской отрасли, который объединяет несколько правовых институтов, содержащих однородные нормы. Так, например, в финансовом праве выделяют в качестве его подотрасли право бюджетное, институтами которого в свою очередь являются, к примеру, институты бюджетных доходов или бюджетных расходов.

Если предположить существование так называемого «служебного права» в качестве подотрасли административного права, то в этом случае в его рамках так же должны выделяться самостоятельные правовые институты, которые будут регулировать однородные отношения. Однако есть ли для этого достаточные основания и ясный критерий выделения? Думается, что нет. Отношения на государственной службе по своей природе являются управленческими отношениями. Им свойственна однородность. Объективных оснований для ее дальнейшего членения нет. Внутренняя структура отрасли права имеет объективный характер. Выделение тех или иных ее элементов должно основываться на объективных критериях. Универсальным критерием, думается, является предмет правового регулирования. Поэтому, трудно не согласиться с К. С. Бельским, который предлагает рассматривать государственную службу в качестве института административного права, входящего структурно в такую его подотрасль как управленческое право. В управленческом праве, констатирует К. С. Бельский, в частности, выделяются такие институты, как институт государственной службы. Иначе говоря, административно-правовой институт в управленческом праве — это такой комплекс норм, который обеспечивает регулирование данной разновидности государственно-управленческих отношений².

Попытки расширить границы административно-правового института государственной службы главным образом на основе количественных характеристик, имея ввиду разросшийся за последние два десятилетия массив законодательства, до уровня подотрасли административного права и тем более самостоятельной комплексной отрасли права, которые предпринимались в юридической науке в недавнем прошлом и отстаиваются рядом ученых в настоящее время так и не получили, по мнению автора настоящей статьи, убедительного теоретического обоснования. Критерий, на основании которого это предлагалось сделать, выделен не был.

В теоретическом отношении государственная служба была и продолжает оставаться одним из фундаментальных институтов административного права. В этом качестве данный институт будет сохраняться и в обозримой перспективе.

¹ См.: Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. О. В. Мартышина. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 276.

² См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во СКУ, 1995. С. 76.

Объективных предпосылок для его трансформации в иной структурный элемент системы административного права в настоящее время не имеется.

*Дидикин А. Б.,
старший научный сотрудник Института философии и права
Сибирского отделения РАН (Новосибирск),
кандидат юридических наук*

Административно-правовые аспекты участия научных учреждений в экспертизе научно-технических программ и проектов¹

В последние годы в связи с кардинальными изменениями в механизмах осуществления научной и научно-технической деятельности и реформой Российской академии наук существенную роль в формировании государственной инновационной политики выполняет законодательство о науке и инновационной деятельности, которое представляет собой перечень нормативных правовых актов различной отраслевой и ведомственной принадлежности, прежде всего, норм административного, финансового, гражданского права.

Такое положение дел требует разработки научно обоснованной концепции развития законодательства о науке и устранения пробелов в правовом регулировании общественных отношений в сфере научной и инновационной деятельности. Как отмечает Т. Я. Хабриева, «являясь результатом целенаправленного поведения людей, проявлением их волевых действий, научный прогресс в той или иной степени входит в систему правового регулирования общественных отношений»². В то же время эффективность разработки законодательства о науке во многом зависит от соответствия нормативных положений социально-историческим условиям функционирования российской правовой системы (развитие экспортно-сырьевой сферы российской экономики, взаимодействие технологических укладов в процессе внедрения новых технологий и методов получения наукоемкой продукции, формирование основ инновационной экономики), а также внутренней структуре деятельности научных учреждений и организации научной работы в современный период.

Ключевым комплексным документом в сфере научной деятельности является федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» 1996 г., в котором определяются основные термины в сфере разграничения фундаментальных и прикладных исследований, осуществления инновационной деятельности, закреплена правовая статус Российской академии наук

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 15–03–00437 «Реформируемая наука: институциональные и социальные последствия реформы академической науки в России»).

² Хабриева Т. Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 15.

и иных научных учреждений, предусмотрен механизм осуществления научной деятельности, признания права научного работника на полученные им научные результаты, охраны объектов интеллектуальной собственности в науке¹.

Однако регулятивная функция норм Закона о науке на практике не действует в связи с тем, что положения иных нормативно-правовых актов в сфере науки им не соответствовали, а сам закон дублирует ряд положений гражданского законодательства о деятельности учреждений и ведении ими финансово-хозяйственной деятельности. Тем самым, как отмечает В. В. Лапаева, «на момент принятия Закона о науке его претензия на статус кодификационного акта и не могла быть реализована, поскольку правовое регулирование отношений в сфере науки не сложилось в самостоятельную отрасль»². Поэтому пробелы в правовом регулировании в дальнейшем восполнялись с помощью подзаконных нормативных актов, изданных Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти, полномочия которых по регулированию научной сферы существенно менялись на каждом новом этапе административной реформы. Таким образом, именно подзаконные акты в настоящее время регулируют институциональные и организационно-правовые основы деятельности научных учреждений и осуществление ими экспертной функции, то есть реализации полномочий по проведению научно-технической экспертизы программ и проектов.

Принятие в 2013 г. федерального закона о реорганизации Российской академии наук («реформе РАН») изменило структуру научных учреждений, и их подведомственность³. Законодательно определяется раздельное функционирование РАН и ее региональных отделений как бюджетных учреждений⁴.

Для обеспечения экспертной функции РАН принято постановление Правительства РФ о правилах направления научно-технических программ и проектов⁵. Эти правила представляют собой нормы административного права, регулирующие порядок взаимодействия органов исполнительной власти

¹ Федеральный закон № 127-ФЗ от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. 13.07.2015) // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

Существенные изменения в Закон о науке были внесены в связи с реорганизацией Российской академии наук в 2013 г. и передачи ее полномочий Федеральному агентству научных организаций.

² Лапаева В. В. Концепция развития законодательства о науке // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 694.

³ См. подробнее: Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. № 218 (6194). 2013. 30 сентября.

⁴ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 1598 «Об осуществлении Российской академией наук полномочий учредителя входящих в ее структуру региональных отделений Российской академии наук и собственника федерального имущества, находящегося в их оперативном управлении» // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 502.

⁵ См.: постановление Правительства РФ № 718 от 30 июля 2014 г. «Об утверждении Правил направления научно-технических программ и проектов на экспертизу в федеральное государственное бюджетное учреждение "Российская академия наук"» // СЗ РФ. 2014. № 32. Ст. 4491.

и научных учреждений в процессе подготовки государственных программ в сфере науки и технологий.

Объектом экспертизы становятся следующие виды научно-технических программ и проектов:

- межгосударственные целевые программы, в рамках которых проводятся научные исследования и разработки (в частности, программы научно-технического и инновационного сотрудничества государств в составе Евразийского экономического союза);
- государственные программы, стратегии и концепции, которые утверждаются Правительством РФ и предполагают проведение научных исследований и разработок (программы в сфере промышленности, нанотехнологий, инновационной деятельности);
- проекты программ, стратегий и концепций, утверждаемых федеральными органами исполнительной власти, предусматривающие проведение научных исследований и разработок (в особенности проекты программ Федерального агентства научных организаций и Министерства образования и науки РФ);
- проекты федеральных целевых программ о проведении прикладных научных исследований и экспериментальных разработок;
- проекты программ развития федеральных образовательных организаций высшего образования и научных организаций, осуществляющих за счет средств федерального бюджета фундаментальные научные исследования и (или) поисковые научные исследования, и отдельные проекты в составе таких программ.

К программам и проектам, направляемым на экспертизу, прилагается пояснительная записка, содержащая цели и задачи программы или проекта, перечень и ожидаемые результаты предусмотренных мероприятий. Срок представления на экспертизу — не позднее, чем за 30 дней до утверждения. Правила содержат предписания об электронном документообороте между субъектами научно-технической экспертизы и о необходимости соблюдения законодательства о персональных данных, государственной и коммерческой тайне.

Указанные правила не определяют, каким образом может проводиться указанная экспертиза, за исключением нормы о необходимости предоставления материалов. В то же время существуют вопросы, которые подлежат безусловному рассмотрению при проведении экспертизы научно-технических программ и проектов:

- соответствует ли программа (проект) приоритетным глобальным рынкам технологий в рамках Национальной технологической инициативы (утвержденным решениями Президиума Совета при Президенте РФ по модернизации и инновационному развитию России 9 июня 2015 г.)¹;
- учитываются ли разработчиками утвержденные Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 приоритетные направления развития науки,

¹ См.: Дидикин А. Б. Национальная технологическая инициатива: правовая основа и механизм реализации // Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт: труды IV международной конференции. Новосибирск, 2015. С. 13–16.

технологий и техники в Российской Федерации и перечень критических технологий Российской Федерации;

- финансово-экономическое обоснование объема финансирования научных исследований и их внедрения на практике;
- анализ целевых показателей и возможностей достижения научно-технических результатов в ходе реализации программы (проекта), в том числе подлежащих патентованию и правовой охране в качестве объектов интеллектуальной собственности.

Результаты экспертизы в соответствии с нормами Устава Российской академии наук должны быть рассмотрены и утверждены решениями Президиума РАН¹, а в случае проведения экспертизы сотрудниками научных учреждений — с соблюдением правил взаимодействия с Федеральным агентством научных организаций².

Таким образом, практика проведения экспертизы научно-технических программ и проектов на основе действующих административно-правовых норм позволит в будущем научным учреждениям участвовать в формировании государственной научно-технической политики и содействовать внедрению научно-технических результатов на предприятиях.

*Добробаба М. Б.,
доцент кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»,
кандидат юридических наук, доцент*

Судопроизводство по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений: что изменилось с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ?

Являясь административным производством в судах общей юрисдикции, судопроизводство по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений, связано с рассмотрением двух категорий дел. Во-первых, судопроизводство по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста, порядок осуществления которого регулируется в соответствие с Федеральным законом от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ (ред.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 589 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения “Российская академия наук”» // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3771.

² См.: постановление Правительства РФ № 959 от 25 октября 2013 г. «О Федеральном агентстве научных организаций» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5758; приказ ФАНО России от 26 июня 2015 г. № 23н «Об утверждении Регламента Федерального агентства научных организаций». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.11.2015).

от 03.02.2014) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»¹. Предметом судебного рассмотрения и разрешения, применительно к данной категории дел, является разновидность административного конфликта — служебный конфликт в форме грубых дисциплинарных проступков военнослужащих, перечень которых определен в ч. 2 ст. 28.5 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О статусе военнослужащих»² либо административных правонарушений военнослужащих, за которые Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.10.2015)³ предусмотрено административное наказание в виде административного ареста.

Во-вторых, судопроизводство по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений, может быть связано с пересмотром решения по дисциплинарному делу — факультативной стадией дисциплинарного производства в служебном праве, содержанием которой является реализация конституционного права государственного служащего, привлеченного к дисциплинарной ответственности, на обжалование (п. 2 ст. 46 Конституции РФ). В данном случае предметом судопроизводства по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений является такая разновидность административного спора, как служебный спор, сущность которого, применительно к служебно-деликтным дисциплинарным правоотношениям, заключается в споре «о субъективном служебной обязанности»⁴, в рамках которого решается спор о служебно-дисциплинарной ответственности.

В служебном законодательстве понятие «служебного спора» впервые было дано в ст. 69 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵, анализ положений которого показывает, что определение служебного спора практически дословно воспроизводит определение индивидуального трудового спора, содержащееся в Трудовом кодексе Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 05.10.2015)⁶.

Согласно п. 17 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок рассмотрения служебных споров устанавливается специальным федеральным законом, однако указанный федеральный закон до настоящего времени не принят. Поскольку в административном процессуальном праве нет норм о правилах рассмотрения в судебном порядке служебных споров, в судебной практике обнаруживается подход, при котором при рассмотрении служебных споров, по аналогии применяются процессуальные нормы о рассмотрении трудовых споров⁷. Отношения же по

¹ СЗ РФ. 2006. № 49 (1 ч.). Ст. 5089; 2014. № 6. Ст. 558.

² СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4356.

³ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2015. № 41 (ч. II). Ст. 5637, 5642.

⁴ См.: *Линецкий С. В.* Служебный спор и порядок его разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9–10.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2015. № 41 (ч. II). Ст. 5639.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3; 2015. № 41 (ч. II). Ст. 5639.

⁷ Постановление президиума Липецкого областного суда от 28 декабря 2004 г. по делу № 44-г-156/04 // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=11312> (дата обращения: 15.04.2015).

рассмотрению служебных споров судебные инстанции называют непосредственно связанными с трудовыми, регулируемые в соответствии со ст. 5 ТК РФ¹. Аналогичный подход прослеживается и в практике Верховного Суда РФ. В связи с этим споры об обоснованности наложения дисциплинарных взысканий рассматриваются по правилам искового производства.

О единых подходах в рассмотрении служебных и трудовых споров свидетельствует и то, что в судах отсутствует самостоятельный статистический учет служебных споров: количество поступивших исков, рассмотренных дел о спорах в сфере прохождения государственной и муниципальной службы, фиксируется в общей статистической строке отчета, например, «Трудовые споры, в том числе о восстановлении на работе»². Об этом свидетельствуют данные судебной статистики, размещенные на сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ³.

Полагаем, что подход, при котором служебные споры рассматриваются в судах по аналогии с трудовыми спорами, нельзя признать обоснованным. Для отграничения служебных споров от трудовых имеются определенные основания. Как справедливо отмечает С. В. Линецкий, направленность профессиональной деятельности государственного служащего на обеспечение функционирования государственных органов и реализацию властных полномочий выражает ее качественное функциональное отличие от трудовой деятельности наемного работника и предопределяет ее публично-правовой статус⁴. Кроме того, содержание служебного спора намного шире, чем индивидуального трудового спора, который может возникнуть только по поводу применения установленных условий труда. Из этого следует, что все споры, связанные со служебной деятельностью лиц, отнесенных к государственным или муниципальным служащим законодательством Российской Федерации или ее субъектов, являются публичными (административно-правовыми), а не трудовыми, а значит и рассматриваться они должны в особом порядке — в рамках судопроизводства по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений — разновидности публичных правоотношений.

Однако принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015)⁵ (далее — КАС РФ) не решило проблему административно-правового регулирования служебных споров, возникающих из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений. Порядок рассмотрения и разрешения служебных споров по-прежнему регулируется гражданским процессуальным законодательством

¹ Определение Нижегородского областного суда от 27 марта 2012 г. по делу № 33–1933 // СПС «КонсультантПлюс»; определение Верховного Суда РФ от 16 сентября 1994 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1995. № 4. С. 3.

² Васильева А. С. Актуальные вопросы рассмотрения служебных споров в судах // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 3. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=system/files/Васильева.pdf> (дата обращения: 15.04.2015).

³ Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2884> (дата обращения: 15.04.2015).

⁴ См.: Линецкий С. В. Указ. соч. С. 8.

⁵ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2015. № 27. Ст. 3981.

и осуществляется по правилам искового производства¹. Следует учитывать, что, при рассмотрении в судебном порядке служебных споров при обжаловании наложенного дисциплинарного взыскания и ранее не применялись нормы гл. 25 ГПК РФ², перенесенные в гл. 22 КАС РФ, регламентирующей производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, поскольку, как указал Верховный Суд РФ³, в порядке гл. 25 ГПК РФ суд рассматривал действия только должностных лиц, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц. В порядке гл. 25 ГПК РФ рассматривались только заявления военнослужащих, оспаривающих решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части, которое подается в военный суд (ч. 3 ст. 254 ГПК РФ).

В целях совершенствования дисциплинарного судопроизводства в научной литературе выдвигались предложения при детализации перечня административных дел, установленных в ст. 1 КАС РФ, выделить индивидуальные служебные споры⁴. Однако, несмотря на то, что изначально Проектом КАС РФ предполагалось включение в предмет его регулирования административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы (п. 6 ч. 1 ст. 2)⁵, служебные споры не выделены в качестве отдельной категории административных дел, рассмотрение которых осуществляется судами общей юрисдикции по правилам, установленным КАС РФ (гл. 4), что, на наш взгляд, обусловлено изменением политической ситуации, а именно отказом от идеи создания административных судов.

Для сравнения, формирование в составе Верховного Суда РФ⁶ в качестве судебной коллегии — Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации⁷ обусловило включение в КАС РФ гл. 23, регламентирующей про-

¹ Согласно п. 2 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется настоящим Федеральным законом, а также гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

² Действовала до вступления в силу КАС РФ.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

⁴ *Пешкова Т. В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Воронеж, 2014. С. 11.

⁵ Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // URL: http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe_chtenie.pdf

⁶ Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 04.11.2014) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550. 2014. № 45. Ст. 6130.

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 августа 2014 г. № 5 «Об утверждении Положения о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 10.

изводство по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ, в отношении лица, судебские полномочия которого досрочно прекращены решением Высшей квалификационной коллегии судей РФ или решением квалификационной коллегии судей субъекта РФ за совершение им дисциплинарного проступка, и подавшим жалобу на указанные решения квалификационных коллегий судей в Дисциплинарную коллегию.

В обоснование необходимости административно-правового регулирования служебных споров, возникающих из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений, следует указать на особый характер дел, рассматриваемых в рамках судопроизводства по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений, основными признаками которых являются: 1) это служебный конфликт, возникающий в результате совершения военнослужащим грубого дисциплинарного проступка, что обуславливает необходимость применения к нему дисциплинарного ареста, или служебный спор, как особый вид административного спора, в рамках которого проверяется законность и обоснованность наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания, в целях обеспечения его прав и законных интересов; 2) служебно-деликтный характер спорных (конфликтных) отношений; 3) участниками спора (конфликта) являются с одной стороны — государственные служащие, а с другой стороны — государство, от имени которого выступает должностное лицо, наделенное полномочиями по привлечению государственного служащего к дисциплинарной ответственности от имени публичного образования-нанимателя.

Перечисленные признаки обуславливают необходимость использования определенной процессуальной формы, представляющей собой совокупность административно-правовых норм, регламентирующих особый порядок рассмотрения и разрешения данной категории дел и специализированных судов в системе судов общей юрисдикции. Так, разрешение служебного конфликта, связанного с совершением грубого дисциплинарного проступка военнослужащим, осуществляется военными судами в соответствии с особой процедурой, установленной в Федеральном законе «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста», что определяется, прежде всего, тем, что дисциплинарное законодательство, применяемое к военнослужащим, в целом отличается автономностью и наибольшей степенью детализации административного порядка наложения тех или иных видов наказаний в силу специфики данного вида государственной службы.

Кроме того, военные суды в свою очередь являются федеральными судами общей юрисдикции, входят в судебную систему Российской Федерации¹, осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена

¹ См.: ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 549; Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (ред. от 08.03.2015) «О военных судах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170; 2015. № 10. Ст. 1390.

военная служба. Ст. 25 ГПК РФ предусматривает, что в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, гражданские дела рассматриваются военными и иными специализированными судами. Подчеркивая административный характер дел, рассматриваемых военными судами (ст. 18), КАС РФ относит военные суды к органам, осуществляющим административное судопроизводство (ст. 2).

Особый характер служебных споров, рассматриваемых в рамках судопроизводства по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений, связан с необходимостью законодательной регламентации в виде отдельной главы КАС РФ процессуальной формы рассмотрения служебных споров, объектом которых является проверка законности и обоснованности наложенных на государственных служащих дисциплинарных взысканий при привлечении их к служебно-дисциплинарной ответственности. Это в перспективе позволит отказаться от применения по аналогии процессуальных норм о рассмотрении в судебном порядке трудовых споров при рассмотрении служебных споров, возникающих из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений.

Жанузакова Л. Т.,
профессор Университета «Туран»
(Алматы, Казахстан),
доктор юридических наук, профессор

Некоторые вопросы введения в законодательство института административного акта

Институт административного акта — один из главных в теории административного права. Однако многие вопросы, связанные с понятием и видами административных актов, порядком их принятия, требованиями к содержанию, остаются неурегулированными, что порождает сложности в управленческой и в судебной практике. В российском административном праве данное понятие почти не употребляется. Вместо него, используется термин «акт государственного управления», под которым понимается подзаконное официальное решение, принятое органом управления в односторонне-властном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, ответственному к его компетенции, обремененное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия¹. Д. Н. Бахрах вводит понятие «акт государственной администрации» и выделяет его признаки². Л. А. Мицкевич связывает смысл данного понятия с органами исполнительной власти³.

Согласно Закону Германии «Об административных процедурах» административный акт — «любое распоряжение, решение или иное властное действие

¹ Козлов Ю. М. Административное право: учебник. 2-е изд. М., 2004. С. 253.

² Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 2-е изд. М., 2004. С. 165.

³ Мицкевич Л. А. Административное право: хрестоматия. Красноярск, 2007. С. 113.

административного органа, направленное на урегулирование единичного случая в области публичного права и имеющее непосредственное правовое последствие внешнего характера. Общим распоряжением является административный акт, который обращен к определенному и определяемому общими признаками кругу лиц либо касается публично-правового свойства дела или пользования им со стороны общества»¹.

Закон Армении «Об основах администрирования и административном производстве» признает административным актом «имеющие внешнее воздействие решение, распоряжение, приказ или иной индивидуальный правовой акт, которые приняты административным органом в целях урегулирования конкретного дела в сфере общественного права и направлены на установление, изменение, ликвидацию или признание прав и обязанностей для лиц. Административный акт может быть обращен также к какой-либо группе лиц, выделяемой по определенным индивидуальным признакам»².

Анализируя содержательную сторону этих определений, можно выделить следующие общие признаки административного акта: индивидуальный характер акта (он обращен к конкретным лицам по конкретному делу); принимается административным органом; действует в публичной сфере; носит властный характер; порождает внешние последствия для лиц, к которым он обращен; имеет разные правовые формы выражения (распоряжение, приказ, решение и пр.).

В соответствии со ст. 4 Закона РК от 7 ноября 200 г. «Об административных процедурах» государственные органы и должностные лица при осуществлении государственных функций и должностных полномочий принимают решения путем издания правовых актов. Правовой акт государственных органов относится к актам индивидуального применения, является письменным официальным документом установленной формы и: 1) рассчитан на однократное либо иное ограниченное по времени применение; 2) распространяется на индивидуально определенных лиц; 3) применяет и (или) реализует установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц³.

Правоприменительная деятельность государственных органов может осуществляться в правоохранительной и оперативно-исполнительной формах. Правоохранительная форма обусловлена нарушением норм права, и задача государственных органов состоит в восстановлении нарушенных прав, наказании виновных и предупреждении подобных правонарушений. Порядок принятия и отмены актов применения права правоохранительных и судебных органов, требования к их содержанию регулируются процессуальным законодательством.

Во втором случае речь идет о правомерных действиях субъектов права, направленных на реализацию их прав и обязанностей. Как отмечает В. С. Нерсесянц, «задача и цель правоприменительной деятельности состоят

¹ Закон ФРК от 25 мая 1976 г. в редакции Закона от 23 января 2003 г. «Об административных процедурах» // Сборник законодательных актов по административным процедурам. Алматы, 2013. С. 169.

² Закон РА от 18 февраля 2004 г. «Об основах администрирования и административном производстве» // Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 102.

³ Ведомости Парламента РК. 2000. № 20. Ст. 379.

в надлежащем государственно-правовом обеспечении и гарантировании этих правореализующих действий субъектов права путем... собственных правореализующих (правоприменительных) действий со стороны самого компетентного органа или должностного лица»¹. Именно эта форма правоприменительной деятельности регулируется Законом РК «Об административных процедурах».

Применение права государственным органом завершается принятием решения по делу — акта применения права, определяющего права и обязанности участников конкретного юридического дела.

Проектом нового Закона «Об административных процедурах», разработанного Институтом законодательства РК, предложено называть правовые акты, изданные в реализацию административных процедур, административными актами, и дано их определение. Это «имеющие внешние последствия распоряжение, решение или иной правовой акт индивидуального применения, принятый административным органом в области публичного права в целях решения конкретного случая и порождающий правовые последствия для определенного лица или индивидуально определенного круга лиц».

Такая позиция основана на общепринятом в зарубежном праве подходе к данному понятию и имеет под собой серьезные основания. Во-первых, под общим родовым названием объединяются все виды актов, издаваемых государственными органами, должностными лицами и другими субъектами, в процессе реализации их деятельности, имеющие внешние последствия для конкретных лиц и не связанные с нарушением норм права. Во-вторых, это позволяет их четко отграничить от правоприменительных актов, издаваемых правоохранительными и судебными органами. В-третьих, данное понятие корреспондирует и содержанию, и названию Закона «Об административных процедурах».

Термин «административный орган» в юридической литературе всегда ассоциируется с органом исполнительной власти, а также с правоохранительным органом. В проекте Закона административными органами признаются не только органы исполнительной власти, но и органы местного самоуправления, физические и юридические лица, уполномоченные на основании закона рассматривать административные дела и принимать административные акты.

Такая позиция основана на действующем законодательстве. Так, согласно п. 2 ст. 89 Конституции РК органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций².

В соответствии с Законом РК от 4 июля 2013 г. «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» данная негосударственная организация осуществляет оформление и удостоверение сертификата о происхождении товара, составление и выдачу акта экспертизы о происхождении товара в порядке, установленном Правительством РК³.

¹ *Нерсесянц В. С.* Общая теория права. М.: Инфра-М, 1999. С. 485.

² Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме. С изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г. и от 2 февраля 2011 г. // Ведомости Парламента РК. 1996. № 4. Ст. 217; 1998. № 20. Ст. 245; 2007. № 10. Ст. 68; 2011. № 3. Ст. 29.

³ Ведомости Парламента РК. 2013. № 15. Ст. 80.

Закон РК от 15 апреля 2013 г. «О государственных услугах» предусматривает возможность оказания государственных услуг физическими и юридическими лицами в соответствии с законодательством РК¹.

В Законе «Об административных процедурах» предложено отойти от формального понимания административного органа только в качестве государственного учреждения, а учитывать и функциональную характеристику, тем самым признавая таковыми не только государственные органы, но и иные образования, уполномоченные законом на выполнение публичных функций и принятие правовых актов индивидуального применения.

Аналогичный подход закреплен и в законодательстве зарубежных стран. Например, Закон Азербайджана «Об административном производстве» к административным органам относит «соответствующие органы исполнительной власти Азербайджанской Республики, их местные (структурные) и иные организации, муниципалитеты, а также любые физические либо юридические лица, уполномоченные на основании закона принимать административные акты»².

Таким образом, вполне оправданным представляется введение термина «административный орган» в Закон РК «Об административных процедурах» и наполнение его новым содержанием.

В этой связи следует признать, что и традиционное понимание административного акта как акта индивидуального применения, исходящего только от соответствующего органа исполнительной власти, применительно к современному этапу развития Казахстана устарело. Административные акты могут исходить также от государственных и негосударственных организаций, обладающих статусом юридического лица, а также от физических лиц, наделенных полномочиями в сфере публичного управления, которые порождают соответствующие юридические последствия для граждан.

В целях улучшения редакции можно предложить следующее определение административного акта в Закон «Об административных процедурах»: «Административный акт — правовой акт индивидуального применения, принятый административным органом в области публичного права в установленной законом форме по конкретному делу и порождающий юридические последствия для определенного (определенных) физического (физических) или юридического (юридических) лица (лиц)».

Для таких актов характерны не только особый субъект его принятия, но и конкретные вид (приказ, распоряжение, решение и т. д.) и форма издания (письменная, устная, электронная или иная); особые требования к содержанию и оформлению; особый порядок их вступления в силу и обжалования.

В ст. 5 Закона РК «Об административных процедурах» закреплены требования к правовым актам и их оформлению. Они касаются структуры, содержания правовых актов, наличия обязательных реквизитов и пр.

Вместе с тем в Законе упущены такие важные моменты содержательного характера, как необходимость исчерпывающего закрепления правовых и фактических оснований принятия решения по конкретному делу, сроков и порядка

¹ Ведомости Парламента РК. 2013. № 5–6. Ст. 29.

² Закон АР от 21 октября 2005 г. «Об административном производстве» // Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 51.

обжалования, в том числе наименования вышестоящего органа и суда, их адреса. На практике, правовые акты индивидуального применения, как правило, не содержат обоснование принятия решения и информацию о порядке обжалования, а если и содержат, то ограничиваются отсылками, причем не на конкретные статьи, а в целом на какой-либо закон или подзаконный акт. Понятно, что рядовому гражданину, не обладающим специальными юридическими знаниями, трудно определиться в подобных юридических хитросплетениях.

Как справедливо отмечает А. Б. Габбасов, мотивированность предусмотрена только в случае отказа в удовлетворении ходатайств. При принятии административного акта по инициативе государственного органа, возлагающего определенные обязанности на граждан, необходимость в мотивированности отсутствует, несмотря на то, что данный акт является обременяющим³.

Между тем требование о включении в содержание административного акта обоснованности закреплено в законодательстве многих стран.

В этой связи следует согласиться с доводами вышеназванного автора о том, что «соблюдение обязанности по мотивированию позволяет адресату акта понять решение государственного органа». Тем самым «уровень внутреннего принятия и добровольного исполнения такого акта существенно повышается, а предпосылки для конфликтных правоотношений в максимальной степени нивелируются». Кроме того, это дает возможность «гражданину аргументировано его оспорить, а суду — провести полноценную ревизию правомерности правового акта индивидуального применения, в особенности акта, вынесенного на основе административного усмотрения»⁴.

Таким образом, казахстанское законодательство об административных процедурах требует совершенствования с учетом новых подходов к теории административного акта и практики его реализации, на основе изучения положительного опыта зарубежного правового регулирования.

*Зайцев И. А.,
ведущий научный сотрудник НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ
МВД России», кандидат юридических наук*

Современные проблемы полиции в сфере реализации профилактических функций

В статье мы постараемся обратить внимание на современные проблемы полиции в сфере реализации такой профилактической функции, как профилактический обход административного участка (далее — профилактический

³ Габбасов А. Б. Требования к содержанию административных актов и эффективная административная юстиция // Вопросы теории и практики применения административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии: материалы III Междунар. школы (науч. — практ. конференции) административ. права, Астана, 2–3 ноября 2012 г. Астана: Институт законодательства РК, 2013. С. 192.

⁴ Там же. С. 186, 187.

обход), обеспечиваемой участковым уполномоченным полиции (далее — сотрудник полиции).

В соответствии ведомственными нормативными актами на сотрудников полиции возложены обязанности по проведению профилактического обхода части территории, обслуживаемой органом внутренних дел. Необходимость проведения этой работы в условиях большого мегаполиса не вызывает сомнения, вместе с тем, обратим внимание на значимость этого мероприятия, которая, по нашему мнению, заключается в следующем:

во-первых, его проведение предполагает посещение зданий, строений, сооружений и обследование (при необходимости) подъездов, чердачных и подвальных помещений жилых домов, пустующих или подлежащих сносу строений. Например, при отработке чердачных и подвальных помещений проверяется их техническая укрепленность, состояние дверей и окон, в целях исключения проникновения в эти помещения посторонних лиц, а также нахождения в них лиц без определенного места жительства и рода занятий, вещей и предметов, представляющих оперативный интерес;

во-вторых, обеспечивается систематическое посещение и проведение полицией индивидуально-профилактической работы с лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел;

в-третьих, он направлен на ознакомление с жильцами квартир (жилых домов, комнат) и проведение встреч для решения вопросов взаимодействия с собственниками или представителями собственников объектов, расположенных на административном участке;

в-четвертых, профилактический обход осуществляется ежедневно, что снижает уровень преступности и повышает чувство защищенности граждан, видя каждый день сотрудников полиции.

Таким образом, ежедневный профилактический обход позволяет сотруднику полиции лучше узнать территорию и население, проживающее на административном участке, провести индивидуально-профилактическую работу с лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел.

Следует обратить внимание, что во время проведения профилактического обхода сотрудник полиции обязан разъяснять гражданам меры предосторожности в целях предупреждения преступлений и административных правонарушений, направленных на обеспечение их личной и имущественной безопасности (в том числе: установке дверных замков, смотровых глазков, камер видеонаблюдения, видео домофонов и других технических средств защиты; постановке квартир под охрану подразделений вневедомственной охраны полиции, иных охранных организаций; информировании дежурной части территориального органа МВД России или непосредственно участковому уполномоченному полиции о появлении на административном участке подозрительных лиц, брошенного, бесхозного автотранспорта или иных предметов).

Вместе с тем анализ работы полиции и специальной литературы по исследуемой проблеме позволяет выделить основные проблемные вопросы, возникающие при реализации профилактического обхода административного участка — отказ граждан от допуска в свои жилище и иные помещения, на территории земельных участков, принадлежащих им на праве собственности, а также организации и учреждения, не иначе как в случаях и порядке,

установленных федеральными законами и предоставлять информацию о себе, членах своей семьи или иных родственниках, а также отвечать на вопросы, относящиеся к их частной жизни (количество лиц, проживающих в помещении, место работы, учебы, наличие автотранспорта, домашних животных и т. д.).

В качестве общей проблемы влияющей на эффективность работы с постоянно проживающим населением на обслуживаемых административных участках следует выделить динамичные миграционные процессы, наблюдаемые в крупных мегаполисах и отдельных регионах страны. Миграционная активность россиян, а также иностранных граждан существенным образом влияет на численность и иные демографические и криминологические характеристики населения административных участков.

При этом особую озабоченность вызывает сезонность проживания граждан в поселениях, находящихся вблизи крупных городов.

К пространственным проблемам обслуживания можно отнести значительную протяженность территории, их удаленность от райцентра, горную и высокогорную местность. Например, в Республике Коми средняя протяженность территории обслуживания составляет от 50 до 100 км, а в некоторых районах, чтобы добраться в зимний период из райцентра (пгт Троицко-Печорск) до административного участка (п. Якша) необходимо проехать 400 км.

В ряде субъектов Российской Федерации на исполнение своих обязанностей сотрудникам полиции непосредственное влияние оказывает сезонность погодных условий. Например, в Архангельской области со второй декады апреля по первую декаду июня, а также со второй декады октября по первую декаду января с большинством населенных пунктов района ввиду распутицы, таяния (становления) льда на многочисленных реках отсутствует какое-либо сообщение.

К факторам, влияющим на качество проведения профилактического обхода обслуживаемой полицией территории, на наш взгляд, следует отнести специфические особенности нормативного регулирования служебной деятельности сотрудников полиции и ежегодный рост обращений граждан.

Так, согласно статистической отчетности только в 2014 году только участковыми уполномоченными полиции рассмотрено около 11 млн. заявлений и сообщений граждан и по результатам вынесено порядка 4 млн. постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, выявлено почти 406 тыс. преступлений и более 3,2 млн. административных правонарушений.

Количество обращений граждан в отдельных территориальных органах МВД России увеличилось в среднем в 2 раза.

В связи с этим профилактический обход как одна из основных функций полиции проводится некачественно, а в некоторых случаях, в связи с нехваткой служебного времени усечено.

Таким образом, к проблемам, затрудняющим реализацию этого направления деятельности полиции, следует отнести:

особенности нормативного регулирования служебной деятельности, и прежде всего, участковых уполномоченных полиции, которая объясняется традиционной их многофункциональностью и, в связи с этим, увеличением процессуальной нагрузки по рассмотрению обращений (заявлений и сообщений) граждан;

обоснованный отказ граждан впускать в жилое помещение и отсутствие мотивации для общения с сотрудниками полиции;

значительную удаленность сельских поселений и невозможность проведения ежедневного профилактического обхода;

Представляется, что практическая реализации указанного направления деятельности полиции будет эффективнее при решении проблем, направленных:

- 1) на корректировку требований ведомственных приказов;
- 2) пересмотр сроков и цели профилактического обхода, акцентировав внимание на работе с лицами, состоящими на профилактических учетах органов внутренних дел;
- 3) внедрение новых методов работы и использование современных информационно-программных систем учета профилактического обхода.

Зенков М. Ю.,
*доцент кафедры государственного
и муниципального управления Сибирского
института управления — филиала ФГБОУ ВПО
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»*

Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам государственной гражданской службы на современном этапе

Субъекты РФ, согласно п. 8 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, вправе иметь свое законодательство о государственной службе. Законодательство субъектов РФ позволяет создать многообразие в системе государственной службы РФ, сохраняя единство в ее организации и правовом статусе государственных служащих. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся административное и административно-процессуальное, трудовое законодательство, кадры судебных и правоохранительных органов (ст. 72 Конституции РФ). Конституционные нормы, таким образом, предполагают потенциально широкие полномочия субъектов РФ, в том числе по регламентации не только государственной гражданской службы (что вытекает из положений ст. 2 федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»²), но и иных видов государственной службы, за исключением федеральной государственной службы.

Законодатели субъектов РФ по-разному судят о том, насколько подробно необходимо регулировать государственно-служебные отношения на

¹ РГ. 2004. 31 июля.

² РГ. 2003. 31 мая.

уровне основного закона (конституции или устава). Во многом это происходит в связи с отсутствием, например, в Конституции РФ отдельной статьи и главы, нормы которой регулировали бы только государственно-служебные отношения.

Ранее, до 2000–2001 гг., в конституциях и уставах многих субъектов РФ регулированию вопросов государственной службы посвящалась отдельная глава, сегодня — указывается полномочие по организации и правовому регулированию государственной гражданской службы субъекта РФ. Субъекты РФ — республики, как правило, сохранили в своих конституциях положения не только о государственной гражданской службе, но и о военной, альтернативной гражданской службе.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что в 8 субъектах РФ законы о государственной службе были приняты ранее федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹. Развитие законодательства субъектов РФ существенно опережало развитие федерального законодательства. Помимо игнорирования целых институтов на практике (это в первую очередь коснулось ограничений и запретов, конкурсного замещения должностей), нарушались правила юридической техники. В частности, это касалось прямого переноса практически всех норм из федерального закона в текст законов субъекта Федерации. Подобная свобода нормотворчества приносила и положительные результаты — появились кодексы, обобщающие всю или большую совокупность правовых норм (Кодекс Хабаровского края о государственной и муниципальной службе², Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ³, Кодекс государственной службы Сахалинской области от 23 сентября 1997 г. № 42⁴, Кодекс Чукотского автономного округа от 24 декабря 1998 г. «О государственной гражданской службе Чукотского автономного округа»⁵), а также сложно-составные законы (с приложениями).

На современном этапе развития государственной службы субъекты РФ в соответствии с положениями федеральных законов 58-ФЗ и 79-ФЗ получили существенно меньший объем полномочий. Это связано как с общей политической тенденцией выстраивания «единой вертикали исполнительной власти», так и объективными обстоятельствами, ведь будучи фактически неограниченными в полномочиях некоторые субъекты РФ в прошлом принимали нормы, прямо противоречащие Конституции РФ. Федеральный законодатель постарался упредить проявления правового сепаратизма, однако, тем не менее, они часто проявляются — в фактическом воспроизводстве текста федеральных законов (особенно в части регламентации отдельных элементов правового

¹ РГ. 1995. 3 авг.

² О введении в действие части первой Кодекса Хабаровского края о государственной и муниципальной службе: Закон Хабаровского края от 30 июля 1997 г. № 34 // Приамурские ведомости. 1997. 22 авг.

³ Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2004. № 4. Ст. 2433.

⁴ URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts21/txt21732.htm>.

⁵ Крайний Север. 1999. 19 февр.

статуса государственных служащих, даже специальных прав на регулирование которых субъект РФ не наделен, в определении принципов государственной гражданской службы субъектов РФ, установлении правил поступления на государственную гражданскую службу, установлении правил о разрешении отдельным государственным гражданским служащим в соответствии с актом высшего должностного лица проходить государственную гражданскую службу субъекта РФ до наступления 70 лет).

Все действующие (основные) законы субъектов РФ о государственной гражданской службе можно подразделить на три группы.

1. Законы об особенностях правового регулирования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации¹, которые содержат только те правила, которые установлены непосредственно в качестве полномочий субъекта РФ федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данные законы, как правило, компактны, поскольку лишь изредка содержат подробное регулирование тех или иных полномочий, отсылая к подзаконным нормативным правовым актам (высшего должностного лица субъекта РФ либо представителя нанимателя).

2. Законы о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации, среди которых есть фактические аналоги законов первой группы² (передающие регулирование того или иного вопроса с уровня закона на уровень подзаконного акта), и те, где реализуется более широкомасштабное регулирование государственно-служебных отношений, выходящее за пределы полномочий субъекта РФ³.

3. Законы о государственных должностях и государственной службе субъекта Российской Федерации⁴, в которых помимо государственно-служебных отношений регламентируются отношения с участием лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ. Это, на наш взгляд, является излишним и нарушает требования федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации о принятии соответствующего регионального закона исключительно по вопросам государственной гражданской службы субъекта РФ. Вопросы статуса, полномочий, организации деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, должны быть урегулированы законами субъектов РФ о соответствующих государственных органах. Следует обратить внимание, что подобные законы приняты в немногих

¹ Например: закон Красноярского края от 20 дек. 2005 г. № 17–4314 «Об особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2005. 31 дек.; Закон Иркутской области от 4 апреля 2008 г. № 2-оз «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области» // Областная. 2008. 11 апр.

² Например: О государственной гражданской службе Новосибирской области: закон Новосибирской области от 1 февр. 2005 г. № 265-ОЗ // Сов. Сибирь. 2005. 4 февр.

³ Например: О государственной гражданской службе Республики Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 30 марта 2005 г. 214-3 № 433-III // Якутские ведомости. 2005. 29 апр.

⁴ Например: О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия: закон Республики Хакасия от 28 февр. 2006 г. № 9-ЗРХ // Вестник Хакасии. 2006. 9 марта.

субъектах РФ — в Республике Хакасия, Кемеровской и Омской областях, Республике Мордовия, Республике Карелия, Новгородской и Смоленской областях.

Таким образом, только законы субъектов РФ, которые мы отнесли к первой группе, прямо соответствуют действующему федеральному законодательству о государственной службе.

Помимо так называемых «основных» законов о государственной гражданской службе в подавляющем большинстве субъектов РФ были приняты и иные законы, регулирующие отдельные конкретные вопросы. Причиной этого являются, как правило, нормы федерального законодательства, которые требуют урегулировать конкретный вопрос законом субъекта РФ.

Так, в Новосибирской области действуют, помимо закона № 265-ОЗ, также законы от 6 апреля 2005 г. № 287-ОЗ «О Реестре должностей государственной гражданской службы Новосибирской области»¹, от 11 июня 2008 г. № 233-ОЗ «О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Новосибирской области»², от 18 декабря 2014 г. № 495-ОЗ «Об установлении случаев, порядка и размеров выплат по обязательному государственному страхованию государственных гражданских служащих Новосибирской области»³. В ряде субъектов РФ количество подобных законов превышает 15.

Также, к сожалению, в ряде субъектов РФ продолжают действовать (в усе-ченном виде) принятые в 1996–2003 гг. законы о государственной службе⁴. Это усложняет применение регионального законодательства, где накапливаются системные ошибки, своего рода ошибки записи ДНК, что снижает качество законодательства субъектов РФ.

Развитие государственной гражданской службы субъектов РФ осуществляется в рамках соответствующих региональных программ. Из 12 субъектов РФ Сибирского федерального округа программы, развивавшие положения указа Президента РФ № 261⁵, были утверждены в 11 (кроме Красноярско-го края), при этом — в Республиках Бурятия⁶, Хакасия⁷, Алтай⁸, Алтайском

¹ Сов. Сибирь. 2005. 12 апреля.

² Сов. Сибирь. 2008. 24 июня.

³ Сов. Сибирь. 2014. 23 декабря.

⁴ Например: О государственной службе Красноярского края: закон Красноярского края от 24 марта 1997 г. № 12–434 // Красноярский рабочий. 1997. 19 апреля. Действует только ст. 21.

⁵ РГ. 2009. 11, 13 марта.

⁶ О Программе развития государственной гражданской службы Республики Бурятия на 2009–2013 годы: постановление Правительства Республики Бурятия от 26 июня 2009 г. № 245 // Бурятия. 2009. 30 июня.

⁷ Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Республики Хакасия (2009–2013 годы): постановление Правительства Республики Хакасия от 16 окт. 2009 г. № 460. Документ опубликован не был. Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс». Версия ПРОФ.

⁸ О республиканской целевой программе «Реформирование государственной гражданской службы Республики Алтай на 2010–2012 годы»: постановление Правительства Республики Алтай от 20 нояб. 2009 г. № 263 // Сборник законодательства Республики Алтай. 2009. № 62 (68) ч. 2. С. 136.

крае¹ и Новосибирской области² программы были утверждены в 2009 г., в Республике Тыва³, Томской⁴, Омской⁵, Кемеровской⁶, Иркутской⁷ областях — в 2010 г. Следует обратить внимание, что в период действия региональных программ совершенствование регионального законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ шло не в направлении выполнения положений данных программ, а в связи с изменением федерального законодательства.

Начиная с 2014 г. ни на федеральном уровне, ни, как правило, на региональном уровне развитие гражданской службы не основано на программном подходе. Разработка региональных программ либо свернута, приостановлена в связи с отсутствием соответствующей федеральной программы, реализация принятых существенно ограничена бюджетными и организационными обстоятельствами.

Представляется, что развитие регионального законодательства по вопросам государственной службы (включая регламентацию и иных видов государственной службы) должно идти в направлении унификации и систематизации правовых норм, ограничении регулирующих и дискреционных полномочий представителей нанимателя, расширении возможностей общественного контроля и обеспечения открытости организационно-кадровых решений, решений по вопросам урегулирования конфликта интересов и противодействия коррупции. Целесообразно сформировать модельные законы субъекта РФ о государственной гражданской службе, иных видах государственной службы (в том числе правоохранительной службе субъекта РФ).

¹ Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Алтайского края (2009–2013 годы)»: постановление Администрации Алтайского края от 30 нояб. 2009 г. № 501 // Алтайская правда. 2009. 12 дек.

² Об утверждении программы «Развитие государственной гражданской службы Новосибирской области (2009–2013 годы)»: постановление администрации Новосибирской области от 16 нояб. 2009 г. № 419-па // Сов. Сибирь. 2009. 24 нояб.

³ Об утверждении республиканской целевой программы «Развитие государственной гражданской службы Республики Тыва» на 2011–2013 годы: постановление Правительства Республики Тыва от 14 июля 2010 г. № 304 // Тувинская правда. 2010. 20 авг.

⁴ Об утверждении программы «Развитие государственной гражданской службы Томской области на 2010–2012 годы»: распоряжение Администрации Томской области от 9 февр. 2010 г. № 98-ра. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

⁵ О долгосрочной целевой программе Омской области «Развитие государственной гражданской службы Омской области (2011–2015 годы)»: постановление Правительства Омской области от 20 авг. 2010 г. № 172-п // Омская правда. 2010. 10 сент.

⁶ О Программе развития государственной гражданской службы Кемеровской области на 2010–2013 годы: постановление коллегии Администрации Кемеровской области от 12 апр. 2010 г. № 150 // Электронный бюллетень коллегии Администрации Кемеровской области. 2010. 15 апр.

⁷ О программе развития государственной гражданской службы Иркутской области на 2010–2013 годы: указ губернатора Иркутской области от 30 апр. 2010 г. № 88-уг // Областная. 2010. 14 мая.

*Иванова А. А.,
заместитель директора — руководитель
Локального центра тестирования иностранных граждан
и лиц без гражданства Частного профессионального
образовательного учреждения «Медицинский колледж им.
Флоренс Найтингейл на КМВ», кандидат филологических наук*

О мерах государственно-правового регулирувания внешней трудовой миграции

Важность внешней трудовой миграции, как движущей силы развития мировой экономики, приобрело сегодня повсеместное международное признание. Международная миграция стала неотъемлемой частью процессов глобализации, развития и функционирования современных экономик. Это явление и, прежде всего, ее экономическая составляющая достигли по данным Организации Объединенных Наций исторических масштабов.

К примеру, население пространства Шанхайской организации сотрудничества и Содружества Независимых Государств является наиболее мобильным в мире. Для Российской Федерации, состоящей в обоих международных объединениях, миграционная тематика всегда остается в фокусе, как высшего руководства страны, так и наших граждан.

Как известно, миграция является индикатором благополучия разных стран. Трудовая миграция, выступая средством, способствующим перераспределению богатства на мировом уровне, играет значительную роль в экономическом развитии одних государств и сокращении экономического отставания и бедности в других государствах.

Сегодня на территории Российской Федерации находятся чуть более 15 млн. иностранных граждан. Граждане Содружества независимых государств составляют порядка 80 % от числа въехавших иностранцев.

83,3 % трудящихся в России — это граждане Содружества. (Доля трудовых мигрантов из Узбекистана составляет 42,1 % от общего числа иностранных работников; Таджикистана — 14,3 %, Украины — 13,0 %.)

Действующие в Российской Федерации дифференцированные подходы к привлечению востребованных легальных трудовых мигрантов самых разных квалификаций и навыков уже признаны и используются во всем мире.

Хорошо известны иностранными гражданами разрешительные документы для квалифицированных и высококвалифицированных иностранных специалистов.

Всего с 1 июля 2010 года выдано более 82 тыс. разрешений на работу, за 2014 г. — почти 31 тыс. разрешений на работу.

В пятерку стран-экспортеров в Российскую Федерацию высококвалифицированных специалистов вошли Китай, Вьетнам, Филиппины, Турция и Сербия.

Для того, чтобы своевременно и эффективно реагировать на стремительные изменения мирового баланса в условиях глобализации и возрастающей мобильности населения, миграционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется.

С 2014 года предусмотрены преференции для работающих иностранных студентов, обучающихся в российских вузах, а также для сотрудников дочерних организаций, представительств и филиалов иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территории государств — членов ВТО.

Действующие в России дифференцированные механизмы трудовой миграции позволяют гибко подходить к привлечению рабочей силы, в зависимости от уровня квалификации.

С 2007 года, когда началась активная фаза модернизации миграционного законодательства, для легальных мигрантов создавались преференциальные условия, а для незаконных мигрантов и организаторов этого процесса — ответственность только росла.

Новые подходы к регулированию трудовой миграции в России связаны, в первую очередь, с совершенствованием системы патентов для работы иностранных граждан.

Одним, из наиболее знаковых событий является отмена квоты на выдачу разрешений на работу для граждан, въезжающих в Российскую Федерацию в безвизовом порядке с 1 января 2015 года.

24 ноября 2014 г. Президентом Российской Федерации был подписан закон, предусматривающий возможность получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права привлекать к работе трудовых мигрантов-безвизовиков на основании патента.

Нужно отметить, что опыт работы с патентами для безвизовых мигрантов у нас имеется. Патенты оформлялись мигрантам, работавшим у российских граждан для личных, домашних нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. С 1 января 2015 г. иностранные граждане из стран с безвизовым порядком въезда работают у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по патентам. Всего в нынешнем году миграционная служба уже оформила иностранным гражданам более 1,5 млн. патентов. В региональные бюджеты поступило более 24,2 млрд. рублей, что в 1,7 раза превысило аналогичный показатель 2014 года (14 млрд. рублей).

Плата за патент устанавливается субъектом Российской Федерации и одновременно позволяет выйти трудящимся-мигрантам из налоговой «тени».

Как показывает практика, введение института патентирования не только одна из форм легализации трудовых мигрантов, но и достаточно серьезный источник пополнения федерального бюджета.

Выдача почти шести миллионов патентов (с 1 июля 2010 г.) для работы у физических лиц принесла в бюджеты субъектов Российской Федерации более тридцати пяти млрд. рублей (673 млн. дол. США)

Либерализация миграционного законодательства в этой части послужила, в том числе, снижению числа незаконно пребывающих и незаконно работающих в России иностранцев.

С 1 января 2015 года начал действовать Евразийский экономический союз, граждане государств-членов которого получили право работать без разрешений на работу.

Договор четко закрепил, что государства — члены Союза не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда.

Трудящимся государств предоставляются единые условия налогообложения доходов физических лиц с первого дня трудовой деятельности наравне с гражданами государств трудоустройства.

С учетом известных торгово-экономических ограничений товарооборот между Российской Федерацией и государствами — членами ШОС и СНГ имеет все предпосылки к росту

Симметрично можно прогнозировать и рост миграционных потоков — торговля всегда двигала не только прогресс, но и миграцию, включая ее трудовую составляющую. Важно отметить перспективность в подобных условиях, привлечения трудящихся мигрантов.

Уделяется внимание разработке Соглашений в сфере трудовой миграции. Подобные Соглашения заключены с большинством стран Содружества, рядом стран Азиатско-Тихоокеанского региона, а также Европейского союза.

Вопрос подготовки двусторонних соглашений, направленных на реализацию механизма организованного набора иностранной рабочей силы, также остается актуальным.

Одним из эффективных инструментов законной трудовой миграции и скорейшей адаптацией, и интеграцией в принимающее общество является стимулирование иностранных граждан к изучению русского языка, знакомству с культурными традициями народов России и нормами поведения, принятыми в нашем обществе.

Так с 1 января 2015 года вступил в силу закон, предусматривающий обязательный экзамен по русскому языку, истории и основам законодательства России для иностранцев, обращающихся за получением разрешений на работу, патентов, разрешений на временное проживание и видов на жительство.

Следует отметить, что с 2013 г. мигранты, которые нацелены работать в сфере ЖКХ, розничной торговли, бытового обслуживания, при оформлении разрешения на работу представляют документ о владении русским языком.

Сегодня действуют уже более 300 курсов по изучению русского языка, истории и культуры России, треть из которых открыты при содействии ФМС России и являются бесплатными.

В рамках состоявшейся встречи (в декабре 2014 г., в г. Москве) экспертов государств — членов, наблюдателей и партнеров по диалогу ШОС по миграционным вопросам «Глобальные вызовы миграционных процессов на пространстве ШОС» была подтверждена необходимость повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в сфере управления миграционными процессами, в том числе, в сфере управления трудовой миграцией, противодействия незаконной миграции, информационного взаимодействия, комплексного механизма обеспечения и защиты прав мигрантов, содействия адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов в принимающих странах ШОС.

С момента основания ШОС Российская Федерация неизменно следовала курсу активного участия во всех аспектах деятельности Организации. Сегодня последовательно расширяются направления взаимовыгодного сотрудничества, создаются новые форматы взаимодействия. Усиление сотрудничества между странами ШОС в сфере регулирования трудовой миграции позволит активнее включиться в решение задач, связанных с подготовкой, обменом

и регулированием трудовых ресурсов и их интеграцией в международную систему.

В условиях развития процессов политической многополярности, экономической и информационной глобализации присутствие миграционной составляющей во всех сферах сотрудничества государств — членов ШОС и СНГ будет только нарастать.

*Иншакова Е. Г.,
преподаватель кафедры теории и истории права
и государства ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия» (Центральный
филиал), кандидат юридических наук*

Правовая специфика электронных процедур предоставления государственных и муниципальных услуг

Проведение в России административной реформы связано с электронизацией деятельности государственного аппарата, в первую очередь ориентированной на предоставление государственных и муниципальных услуг. Сфера электронных услуг представляется самым широким направлением для населения нашей страны, открывающим иные методы обращения с информацией и способствующим выработке доверия к такому способу общения с властными структурами¹.

Примечательно, что в нормативных правовых актах заданы весьма перспективные целевые показатели, в частности, доля граждан, использующих механизм получения услуг в электронной форме, должна составить к 2018 году не менее 70 % (имеющих доступ к их получению по принципу «одного окна» — не менее 90 % в 2015 году)².

Следует отметить, что посредством электронизации услуг, улучшения материально-технической базы их предоставления, а также повышения комфортности условий, при которых осуществляется прием соответствующей заявки и выдача конечных документов, показатель общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в различных сферах уже в 2014 г. был достаточно высоким³.

Изначально деятельность по переводу услуг в электронный вид была начата с тех, для которых были утверждены административные регламенты.

¹ Бачило И. Л. Информационное право: учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 343.

² Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

³ URL: <http://ar.gov.ru/news/1133/1/0/0/index.html>; <http://xn -- 1laqg.xn -- plai/articles/4122/> (дата обращения: 15.10.2015).

Однако впоследствии потребовался пересмотр многих из них на основе межведомственного подхода. Переход к иным уровням электронного взаимодействия был объективно необходим, поскольку именно рассогласованность органов исполнительной власти явилась основной причиной возникновения административных барьеров.

При этом следует особо подчеркнуть, что сроки переходного периода одновременного существования бумажных и электронных носителей должны быть определены действительной оценкой сложившейся ситуации, чтобы не возникла необходимость приостанавливать разработку новых проектов и сосредотачивать внимание на реализации уже запущенных направлений с вероятным риском отклонения от общепринятых стандартов.

Процесс так называемой электронизации преобразует оказываемую услугу и максимально обезличивает ее посредством взаимодействия гражданина с одним единственным органом. Внутренняя административная процедура от него скрыта, он не должен предоставлять одни и те же документы, и обращается повторно лишь за получением соответствующего результата. Однако это не означает закрытости административной процедуры. Наоборот, гражданин информируется о стадиях прохождения дела и имеет возможность обжаловать как промежуточные действия, так и результат. Более того, имеется возможность досудебного обжалования в краткие сроки. Все это подкреплено возможностью привлечения должностных лиц к административной ответственности¹.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»² предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме требует разработки специальной системы размещения необходимых данных. В целях повышения информационной открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, повышения осведомленности граждан и организаций об оказываемых услугах и исполняемых функциях, повышения удобства для физических и юридических лиц при получении государственных и муниципальных услуг, а также повышения эффективности межведомственного информационного обмена и взаимодействия в части обеспечения доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти была создана система порталов государственных услуг. 15 декабря 2009 года начал функционировать Портал государственных услуг www.gosuslugi.ru, который представляет собой сайт в информационной-телекоммуникационной сети Интернет, по сути являющийся источником актуальной, полной и непротиворечивой информации по соответствующей услуге, включающий определенные виды предоставляемых услуг, предъявляемые к ним основные требования, а также порядок обращения за их предоставлением и порядок предоставления. На начальном этапе функционирование портала осуществлялось в «тестовом» режиме, объем содержащейся информации в отношении отдельных видов услуг являлся общим и подлежал корректировке по

¹ *Талапина Э. В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М.: Юриспруденция, 2015. С. 43–65.

² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

мере выработки практики предоставления такой услуги в электронной форме. В последующем стало возможным совершать электронно часть действий в процессе получения услуги.

При всех очевидных преимуществах портала, в большинстве случаев он носит лишь информативный характер, предоставляя возможность только лишь подготовить необходимые документы для обращения за предоставлением государственной или муниципальной услуги к уполномоченному субъекту.

Среди подзаконных актов, содержащих информацию о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых в электронной форме, следует выделить постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)», которым утвержден целый ряд официальных документов¹.

В системе электронных услуг важное место занимают многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ). Данные организации созданы в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (автономного учреждения) и уполномочены на предоставление государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна»². Это единое место приема, регистрации и выдачи заявителю документов. Организационной основой МФЦ являются административные регламенты различных органов власти, объединенные на основе регламента взаимодействия, соглашений информационного обмена и документооборота между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. Принцип «одного окна» заключается в упрощении административных процедур для заявителя, когда ему необходимо получить комплексную государственную или муниципальную услугу или возникает необходимость совершения определенной совокупности административных действий различными административными органами, координации внутренних административных процедур³.

Правовой основой предоставления государственных услуг федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов в МФЦ, расположенных на территории субъекта Российской

¹ См.: Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», Правила ведения федерального государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», Требования к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций).

² См.: Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 № 1376 // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7932.

³ В нормативных правовых актах отсутствует разъяснение понятия «принципа «одного окна»», что позволяет использовать возможности МФЦ для организации осуществления единичных административных действий.

Федерации, являются соглашения о взаимодействии, природа которых законодателем не определена (нигде не закреплено, что данное соглашение является административным). Подзаконные акты отчасти раскрывают взаимоотношения МФЦ с органами власти, однако не решают важнейших вопросов¹. Более того, МФЦ вправе привлекать иные организации для решения определенного набора задач при наличии конкретного перечня условий.

Следовательно, правовое оформление отношений при предоставлении услуг через данную организацию происходит «на грани права» и не имеет общего наименования. Делегируются полномочия органа исполнительной власти МФЦ, который, в свою очередь, привлекает иные организации, не являющиеся государственными, при этом заключаются соглашения неопределенной правовой природы. При этом в случае обжалования гражданином действий МФЦ и иных привлеченных организаций при нарушении порядка предоставления государственной услуги (ст. 5.63 Кодекса РФ об административных правонарушениях), доказать факт совершения административного правонарушения представляется крайне затруднительным.

Отсутствие законных оснований участия частных субъектов в процедурах оказания публичных услуг может быть устранено распространением на эту сферу практики заключения публичных (административных) договоров с четко установленным перечнем передаваемых полномочий и определением ответственности и подсудности².

Более того, участие негосударственных субъектов в предоставлении государственных услуг обостряет вопрос об интегрировании их информационных систем с государственными системами. Несмотря на то что данная проблема частично раскрывается в постановлении Правительства РФ от 14 сентября 2012 г. № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах»³, все же слишком велик риск возникновения проблем информационной безопасности и защиты персональных данных.

Еще раз отметим, что надлежащая организация межведомственного электронного взаимодействия объективно необходима. И, несмотря на наличие множества пробелов и недоработок в данной области, ключевым является определение границ организации такого взаимодействия. Так, представляется

¹ О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления: постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 // СЗ РФ. 2011. № 40. Ст. 5559; Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7932.

² *Талапина Э. В.* Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015.

³ О базовых государственных информационных ресурсах (вместе с «Требованиями к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов», «Правилами формирования, актуализации и использования реестра базовых государственных информационных ресурсов»): постановление Правительства РФ от 14 сентября 2012 г. № 928 // СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5269.

достижением норма, предусмотренная в подп. 2 п. 1 ст. 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которая запрещает требовать от заявителя предоставления документов и информации, находящейся в распоряжении других органов и подведомственных им организаций, участвующих в предоставлении услуг. В большинстве случаев выявляется неготовность органов исполнительной власти к реализации этой нормы¹. И поскольку межведомственное (и межуровневое) взаимодействие органов исполнительной власти зачастую носят «договорной» характер, ведомства в полной мере на практике не имеют доступа к необходимым для выполнения их деятельности сведениям, собираемым иными ведомствами. Более того, различные технические сбои формируют ошибочное восприятие информации. Как известно, автоматизация органов исполнительной власти происходила в разное время, на разном уровне и при помощи различных механизмов. При этом в каждом органе исполнительной власти применяются собственные регламенты. Отсюда возникают определенные проблемы: в одном органе функционирует полноценный электронный документооборот, в другом применяется «ручной» ввод данных. Поскольку реализация электронного взаимодействия — проблема не столько техническая, сколько организационная, то речь идет не просто о переводе государственных услуг в электронный вид, а об изменении сложнейшей последовательности, взаимоувязанной цепочки административных процессов, обеспечивающих предоставление таких услуг.

Следует также подчеркнуть, что по мере стремительного распространения процессов электронизации государственного управления, регулирования и совершенствования административных процедур в электронном виде огромное значение и распространение получили электронные административные регламенты². В настоящее время наблюдается нехватка правовой основы по проблемам внедрения таких регламентов, невзирая на то, что первые упоминания о них появились одновременно с началом внедрения простых административных регламентов³.

На сегодняшний день отсутствует строго установленное официальное определение «электронного административного регламента», несмотря на то, что предпринимались различные попытки его истолкования⁴. Думается, что целесообразнее всего рассматривать данные регламенты в связи именно с обычными административными регламентами органов исполнительной

¹ В настоящее время, несмотря на наличие положения, содержащего запрет на истребование у заявителя документов, подтверждающих, например, уплату государственной пошлины, представление таких документов выступает одним из обязательных условий приема документов для оказания услуги.

² Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М.: Nota Bene, 2010. С. 304–305.

³ Еще в Порядке разработки и утверждения административных регламентов 2005 г. указывалось: при разработке административного регламента федеральный орган исполнительной власти может использовать электронные средства описания и моделирования административно-управленческих процессов для подготовки структуры и порядка административных процедур и административных действий.

⁴ Давыдов К. В. Указ. соч. С. 236–248.

власти, поскольку именно в них развито постоянно увеличивающееся количество административных процедур.

Особенно важным является то, что при введении в практику административного управления электронных регламентов основные усилия по постоянному совершенствованию уже существующих административных процедур следует сконцентрировать на следующем: электронные административные регламенты должны разрабатываться и внедряться после корректировки практики реализации административных процессов и процедур (а не одновременно с разработанными актами). С сожалением приходится отмечать, что на практике все осуществляется наоборот, что создает определенные трудности.

Отметим также, что юридическая сила электронных административных процедур может различаться в зависимости от конкретного нормативно-правового акта определенной юридической силы. Более того, создание электронных регламентов обусловлено потребностью создания целого комплекса иных документов (например, должностных электронных регламентов).

Таким образом, в правовом регулировании процедур предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме существует множество пробелов. Как следствие, возникают трудности при привлечении к ответственности представителей частных субъектов, оказывающих государственные услуги, а также выявляется невозможность исполнить законодательное установление о неистребовании документов, имеющихся в органах, предоставляющих услуги (ст. 7 ФЗ об услугах), зачастую, и в коррупционных нарушениях.

Говоря о перспективах развития в данной сфере, невозможно дать однозначной оценки в связи с тем, что разработка и внедрение информационно-коммуникационных технологий представляет собой постоянно развивающийся процесс: новые решения и технологии приходят на смену друг другу, и такой процесс сложно прогнозировать. Вообще сложно поверить в комплексную реализацию многих проектов в рамках текущего цикла управления. И это прежде всего связано с неполнотой и противоречивостью нормативно-правовой основы в данной области.

*Кардашова И. Б.,
профессор Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России),
профессор, доктор юридических наук*

О принципах предоставления государственных и муниципальных услуг

Одной из основных целей проведенной в 2006–2010 гг. административной реформы является повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг путем регламентации и стандартизации предоставления информации о государственных услугах, оказываемых в электронной форме, а также организации предоставления этих услуг по принципу «одного

окна» на базе многофункциональных центров¹. С целью реализации этой цели были утверждены административные регламенты предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти², созданы федеральные государственные информационные системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», программно-технический комплекс, обеспечивающий получение государственных услуг в электронном виде через инфраструктуру центров общественного доступа, а также информационная система удостоверяющих центров единого пространства доверия электронного правительства.

Существенные изменения в сфере услуг связаны с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ (далее — Закона). Заслуживает внимание рассмотрение основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, определяющих основополагающие начала, отношения и взаимосвязи в этой области. В ст. 4 Закона к таким принципам отнесены: правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг; заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг; правомерность взимания с заявителей оплаты предоставления государственных и муниципальных услуг; открытость; доступность; возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Закон наделил правом на обращение по поводу получения данных услуг как юридических лиц, так и физических лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, апатридов, лиц с двойным гражданством).

Правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг означает неуклонное соблюдение органами, предоставляющими эти услуги, требований российского законодательства. Этот принцип вполне можно было бы назвать общеправовым принципом законности, призванным гарантировать соответствие российскому законодательству деятельности соответствующих органов в совокупности с обеспечением благоприятных условий эффективного взаимодействия личности, общества и государства. Как известно, законность, выступая в качестве всеобщей конституционной обязанности соблюдать законы⁴, является важнейшим обязательным принципом правового государства, без строго соблюдения которого механизм государства не может эффективно осуществлять поставленные перед ним задачи, а потому подразумевает качественное состояние общества и государства, обеспечивающее

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

² См.: Постановление Правительства от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (в ред. от 23.01.2014 № 53) // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

³ См.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 13.07.2015 № 216-ФЗ) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации, принята 12.12.1993 г. Ч. 2 ст. 15.

строгое и неукоснительное соблюдение законов всеми субъектами права во всех сферах общественных отношений.

Заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг обуславливает форму реализации субъективных прав заявителя, обращающегося в определенные органы или организации. С целью реализации этого принципа в ст. 5 Закона закреплено право заявителей на получение услуг своевременно и в соответствии со стандартом предоставления публичных услуг, а в ст. 6 зафиксирована обязанность органов, предоставляющих эти услуги, осуществлять их качественно в соответствии с административными регламентами и в электронной форме. Положениями ст. 7 гарантируется защита от коррупционных проявлений, например, запрет на требования органов в отношении заявителей представить документы и информацию или осуществить действия, не предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами. Таким образом, этот принцип обеспечивает защиту субъективных прав заявителей от произвольного принятия решения по их реализации.

С точки зрения защиты интересов заявителей ценным является принцип правомерности взимания оплаты предоставления государственных и муниципальных услуг, а именно: государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для их предоставления. Это означает, что данные услуги предоставляются в целом на бесплатной основе, за исключением случаев, порядка и размеров, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах¹.

Иначе говоря, безвозмездный характер предоставления государственных и муниципальных услуг является общим правилом, детерминированным открытым характером тех сведений, которые составляют содержание конкретных услуг. Например, безвозмездно предоставляются услуги юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в отношении открытых сведений, находящихся в Едином государственном реестре. Однако подавляющее большинство государственных услуг получают все же на возмездной основе, а принцип безвозмездности распространяется лишь на муниципальные услуги. Например, предоставление гражданину сведений из кадастрового учета земельных участков осуществляется за определенную плату.

В настоящее время перечень платных услуг, а также размер и порядок уплаты сбора, пошлины, регламентируется главой 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации. В ст. 333.16 НК РФ государственная пошлина определена как сбор, взимаемый с организаций и физических лиц при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных настоящей главой, за

¹ См.: Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Ч.2, 3. Ст. 8.

исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации¹. Постановлением Правительства установлены перечень таких услуг и правила определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг².

Следующий принцип открытости означает, что заявителю гарантируется актуальная, полная и достоверная информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, о деятельности органов, предоставляющих эти услуги, и организаций, участвующих в предоставлении данных услуг. Этот принцип позволяет не только значительно повысить качество обслуживания заявителей, но и предупреждает коррупционные нарушения. Реализация принципа информационной открытости заключается в беспрепятственном получении заявителем информации о деятельности органов государственного и муниципального управления, за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну, через информационные сайты и другими доступными способами. В соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» эти органы обязаны обеспечить такой беспрепятственный доступ на основе принципов открытости, доступности, достоверности информации, свободы поиска, получения, передачи и распространения информации, соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации³.

Немаловажно, что концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти⁴ предусматривается: повышение прозрачности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления; расширение возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений, принимаемых федеральными органами исполнительной власти; качественное изменение уровня информационной открытости федеральных органов исполнительной власти и развитие механизмов общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

С принципом открытости тесно связан принцип доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг, который

¹ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (в ред. от 05.10.2015 № 278) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

² См.: постановление Правительства от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» (в ред. от 17.05.2014 № 460) // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829.

³ См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Ст. 4 // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴ См.: распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

предполагает не только территориальную доступность, доступность для инвалидов¹ и лиц с ограниченными возможностями здоровья, но и минимизацию финансовых затрат при получении таких услуг. Претворению в жизнь этого принципа в полной мере способствует создание в организационно-правовой форме государственных или муниципальных учреждений (в том числе автономных), уполномоченных на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, а также в электронной форме, по принципу «одного окна», т. е. в многофункциональных центрах².

Наконец, у заявителей имеется возможность получения услуг не только в письменной или устной, но и в электронной форме, что соответствует положениям ст. 8 Федерального закона³ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которые регламентируют доступ к информации о предоставлении услуг с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет. Этот принцип существенно повышает эффективность получения услуг заявителями, а также значительно сокращает ресурсные затраты в процессе деятельности.

Несмотря на то что принцип межведомственности не обозначен в ст. 4 Закона в качестве принципа предоставления государственных и муниципальных услуг, нельзя не обратить внимание на положения п. 9, 10 ст. 1 Закона, регламентирующие межведомственное информационное взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией в форме межведомственного запроса. Такой порядок деятельности уполномоченных субъектов бесспорно способствует уменьшению степени участия заявителей в процессе получения информации и документов, поскольку основанием подготовки такого запроса является лишь юридический факт поступления обращения от заявителя. Вместе с тем с целью минимизации свободы усмотрения уполномоченных субъектов, предоставляющих услуги, необходимо четко регламентировать этот порядок взаимодействия в подзаконных нормативных правовых актах.

Перечень принципов предоставления государственных и муниципальных услуг можно дополнить принципом добросовестности органов, которые при исполнении своих обязанностей должны заботиться о соблюдении прав и законных интересов заявителей. Как верно отмечается, заботливость «подразумевает стремление субъекта предвидеть и предотвращать связанные с его деятельностью нарушения прав и законных интересов других лиц»⁴. Таким образом, реализация рассмотренных принципов должна способствовать полному, всестороннему и эффективному обеспечению прав физических и юридических лиц в механизме предоставления государственных и муниципальных услуг.

¹ См.: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. от 29.06.2015 № 176-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

² См.: Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Гл. 4.

³ См.: Федеральный закон от 27. 07.2006. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 31.12.2014 № 531-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

⁴ *Чукреев А. А.* Добросовестность в системе принципов гражданского права // Журнал российского права. 2002. № 11.

*Кибакин М. В.,
старший научный сотрудник Военной академии
Генерального штаба Вооруженных Сил РФ,
доктор социологических наук, доцент*

Правовые условия эффективного влияния правоохранительной деятельности на укрепление национальной обороны Российской Федерации

В соответствии с базовыми нормативными правовыми актами в сфере укрепления национальной безопасности Российской Федерации вопросы укрепления национальной обороны, государственной безопасности и правопорядка тесно увязываются стратегии ее обеспечения¹.

Существенное значение при этом имеет исследование механизма влияния правоохранительной деятельности на вопросы военной безопасности и обоснование на этой основе условий повышения эффективности этого влияния.

Вопросы национальной обороны в нашей регулируются соответствующим законодательством, которое закрепляет государственную монополию на военную деятельность, устанавливая, что создание и существование формирований, имеющих военную организацию или вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, не предусмотренных федеральными законами, запрещаются и преследуются по закону². Это предусматривает значительное значение правоохранительной деятельности, создающей условия для проведения мероприятий национальной обороны уполномоченными военными структурами, предотвращения фактов воспрепятствования осуществлению управления военной деятельностью.

В связи с этим необходимо отметить, что само понятие военной безопасности и мер ее обеспечения значительно изменилось за счет более полного включения в нее потенциала других сфер общества и государства.

Так, к характерным чертам и особенностям современных военных конфликтов в настоящее время отнесено комплексное применение военной силы, политических, экономических, информационных и иных мер невоенного характера, реализуемых с широким использованием протестного потенциала населения и сил специальных операций³, а к основным задачам Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов отнесена задача нейтрализации возможных военных опасностей

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537).

² Пункт 9 статьи 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

³ Пункт 15 Военной доктрины Российской Федерации (ут. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976).

и военных угроз политическими, дипломатическими и иными невоенными средствами¹.

Необходимо отметить, что данный подход корреспондируется с законодательным закреплением понятия обороны, под которой понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории². Иными словами, в целях обороны предпринимаются как военные меры, так и иные меры, которые военными не являются (т. н. «иные, невоенные меры»).

Вышеизложенное предусматривает необходимость более четкой деятельности правоохранительных органов по выявлению противоправных деяний против обороны и безопасности, их расследованию и принятию мер по их прекращению, и для которой имеются достаточно развернутые законодательные основы³.

В связи с этим Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, общественность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации⁴.

Для этого необходимо использовать возможности международного сотрудничества, которое осуществляется в области противодействия терроризму с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями⁵.

При реализации данных мероприятий будет обеспечено положительное влияние правоохранительной деятельности на вопросы обеспечения военной безопасности.

Для определения эффективности правоохранительной деятельности для решения задач национальной безопасности применяется технология мониторинга и оценку эффективности правоприменительной практики. Получаемые

¹ Пункт 21 Военной доктрины Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976).

² Статья 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

³ Раздел X «Преступления против государственной власти» Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ; глава 17 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти», глава 21 «Административные правонарушения в области воинского учета» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

⁴ Пункт 36 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537).

⁵ Статья 4 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

результаты используются в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, укрепления обороны страны, разработки и реализации концепции комплексного развития и совершенствования правоохранительных органов и спецслужб.

Правоохранительные органы принимают непосредственное участие в обеспечении мероприятий обороны, что наиболее ярко проявляется при введении режима военного положения. Законодательством установлено, что на основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение осуществляется прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации¹.

Соответствующие корреспондирующие нормы содержатся в законодательных основах деятельности органов МВД России. Так, на полицию в нашей стране возлагаются обязанности по участию в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях².

Правоохранительная деятельность в определенных случаях приравнивается к военной службе. Так, военнослужащий, гражданин, проходящий военные сборы, и гражданин, пребывающий в мобилизационном людском резерве, считаются исполняющими обязанности военной службы при оказании помощи органам внутренних дел, другим правоохранительным органам по защите прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности³.

Весьма важным для сохранения и увеличение кадрового потенциала военной организации является совместная деятельность правоохранительных органов и органов военного управления для обеспечения исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности⁴.

Таким образом, в настоящее время создана необходимая нормативная правовая база взаимодействия правоохранительных органов и органов военного управления, влияния правоохранительной деятельности на управление национальной обороной в системе обеспечения национальной безопасности. Характер данного влияния связан с созданием условий для реализации законодательно закрепленных задач в сфере обороны соответствующими государственными органами.

¹ Статья 7 (п. 2, пп. 19) Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

² Статья 12 (п. 1, пп. 29) Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

³ Статья 37 (п. 1, пп. о) Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

⁴ Инструкция по взаимодействию военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности (утв. приказом Минобороны России, МВД России, ФМС России от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197).

Кобзарь-Фролова М.Н.,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института
проблем эффективного государства
и гражданского общества Финансового
университета при Правительстве РФ,
профессор кафедры таможенного права
Российской таможенной академии

Богданов Д. В.,
аспирант Финансового университета при
Правительстве РФ, ведущий специалист управления
Прокуратуры Московской области

Соотношение функции права и функции института защиты прав и законных интересов налогоплательщика

Термин «функция» весьма многогранен и приемлем для характеристики любых динамических структур, что обусловлено особенностями познавательных задач тех наук, в которых его используют. Категория «функция» является собирательным и происходит от лат. *functio* — совершение, исполнение. Понятие «функция» введено в научный оборот немецким философом Г. Ф. Лейбницем на рубеже XVII — XVIII веков. Функции права стали предметом научно-го исследования в середине XIX столетия.

В теории государства и права под функцией понимаются роль, которую осуществляет право или определенный правовой институт, и конкретные направления правового регулирования (воздействия) поведения субъектов права¹.

Известный ученый С. С. Алексеев определяет функцию права как направление правового воздействия на общественные отношения, указывая при этом, что «активная роль права выражается в его функциях, то есть направлениях правового воздействия, выражающих роль права в организации (упорядочивании) общественных отношений»². С. А. Комаров понимает функцию права как главные направления нормативно-правового воздействия государства на общественные отношения, соответствующие социально-политическому, экономическому и идеологическому содержанию регулирования³. При этом, по справедливому замечанию Т. Н. Радько, «почти вековой опыт активного использования понятия «функция права» на сегодняшний день не позволяет констатировать наличие единого взгляда на эту проблему», но «если синтезировать многочисленные точки зрения, то можно сделать вывод, что под функцией права понимают либо социальное назначение права, либо

¹ Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. Изд. 5-е, доп. и перераб. М., 2002. С. 976.

² Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1981. Т. I. С. 294.

³ Комаров С. А. Общая теория права. М., 1996. С. 45.

направление правового воздействия на общественные отношения, либо и то и другое, вместе взятое»¹.

Понятие «функции права» должно охватывать оба аспекта — его социальное назначение, и вытекающие из этого назначения способы, пути воздействия права на общественные отношения, поскольку применительно к праву данный подход более содержателен. Он раскрывает сущность функции права как категории правовой науки. Специалистами в области теории права, неоднократно обращалось внимание, что при исследовании функций права необходимо акцентировать внимание только на те их свойства, которые выражают качественную определенность права, отличают его от других социальных явлений². В общем виде такое свойство права надо обозначить как его способность выступать регулятором общественных отношений, т. е. способность определять, упорядочивать и охранять их³.

Функциям права присущи следующие особенности: во-первых, функции права производны от его сущности и обуславливаются назначением права в обществе; во-вторых, функции права — это направления его воздействия на общественные отношения как социального явления; в-третьих, функции выражают главные черты права; в-четвертых, функции права представляют направление его активного воздействия; в-пятых, постоянство как их необходимый признак.

Проблема классификации функций права достаточно хорошо разработана в юридической литературе. Однако большинство отечественных теоретиков поддерживают предложенное еще С. С. Алексеевым деление функций права на общесоциальные и собственно правовые⁴. К общесоциальным, как правило, относятся экономическая, политическая, воспитательная и другие функции, которые коррелируют с соответствующими функциями государства, а к собственно правовым — регулятивная и охранительная функции, которые, как принято считать, выражают специфику права как регулятора общественных отношений.

В реальной жизни функции права не существуют изолированно друг от друга, они тесно взаимосвязаны между собой. Ни одна из них не может быть изучена достаточно глубоко и полно без выяснения ее взаимодействия с другими функциями, т. е. без того, чтобы изучить ее в системе. Система функций права самым непосредственным образом связана с системой права.

Функции института защиты прав и законных интересов налогоплательщика являются разновидностью существующих функций в праве и составной частью функций, присущих налоговому праву в целом. Особенности данных функций заключаются в их тесной связи с правом, а также общественными процессами, на урегулирование которых они направлены. Таким образом, в функциях института защиты прав и законных интересов налогоплательщика, т. е. способах их воздействия на общественные отношения, должны проявиться сущность данного правового института, все его основные свойства.

¹ Радко Т. Н. Теория государства и права: учебник. М., 2010. С. 317.

² См.: Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М., 2003. С. 170–171.

³ Алексеев С. С. Право: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 313.

⁴ Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 94–95; Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 192.

Как справедливо отмечает М. Н. Марченко, «специфика функций структурных элементов системы права определяется предметом и методом правового регулирования данных элементов и их назначением в системе права. Стало быть, любая общеправовая функция в той или иной степени будет конкретизироваться функциями более низкого уровня»¹.

Исследование показало, что в функциях института защиты прав и законных интересов налогоплательщика объективируются общеправовые, отраслевые и межотраслевые, а также собственные институциональные функции права.

В нашем понимании, функции выражают основное предназначение института защиты прав и законных интересов налогоплательщика, раскрывают сущность и его предметное содержание, имеют внешнюю направленность, формально определены. Функции института, в рамках рассматриваемых правоотношений самые разнообразные: управленческие, финансово-правовые, социальные, экономические, правоохранительные, контрольно-надзорные и иные.

Осмелимся предположить, что институт защиты прав и законных интересов налогоплательщика имеет три основные функции — разбирательство — разрешение конкретного индивидуального дела по существу, функция защиты и охранительная функция. Первые две функции сопряжены с целями и задачами производства (всестороннее, полное, объективное, своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение дела по существу в соответствии с законом и др.). Кроме указанного институт защиты прав и законных интересов налогоплательщика имеет и другие функции — вспомогательного характера. Однако эти функции имеют немаловажное значение. К ним нами отнесены: контрольная, профилактическая и др. Такой вывод следует из анализа основных задач и цели самого института защиты прав и законных интересов налогоплательщика. Например, при разрешении спора решаются вопросы предупредительного, профилактического, воспитательного и иного характера.

Учитывая вышеизложенное, по нашему мнению, функции института защиты прав и законных интересов налогоплательщика можно определить как относительно стабильные и постоянные по содержанию и по форме направления правового воздействия на общественные отношения, возникающие и развивающиеся в связи с нарушением, либо реальной угрозой нарушения прав и законных интересов налогоплательщика.

Охранительная функция института защиты прав и законных интересов налогоплательщика включает в себя: превенцию, восстановление нарушенного права, компенсацию.

Основное предназначение превенции — предотвращение нарушений законодательства. За нарушение норм права последует применение мер защиты и правового принуждения и выражается посредством предупреждения противоправного поведения, недопущения злоупотребления правом и иных посягательств на права и законные интересы налогоплательщика. Как справедливо отмечает Т. Н. Радько «не следует понимать охранительную функцию и так, будто она проявляется лишь тогда, когда совершается правонарушение.

Восстановление нарушенного права означает восстановлении прежнего правового положения, посредством отмены неправомерно принятых правовых актов государственного органа, признания его действий (бездействия)

¹ Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2001. С. 586.

незаконным, например, в результате признания за налогоплательщиком права на возврат излишне уплаченных налогов в соответствии с положениями ст. 78 Налогового кодекса РФ.

Например, на вопрос: может ли налогоплательщик оспорить разъяснения ФНС России в Верховном суде РФ (пп. 12 п. 1 ст. 21, пп. 4 п. 1 ст. 32, ст. 137 НК РФ)? Конституционный Суд РФ разъясняет: к разъяснениям ФНС России, которые фактически обладают нормативными свойствами, применяется порядок оспаривания, предусмотренный для нормативных правовых актов. Однако, если разъяснения не выходят за рамки адекватного истолкования налогового законодательства и не изменяют правовое регулирование налоговых отношений, в судебной проверке такого акта как нормативного может быть отказано¹.

Восстановление нарушенного права влечет и компенсацию материального либо морального вреда. Она состоит в компенсации ущерба или вреда, причиненного незаконными действиями или решениями государственных органов и их должностных лиц. В соответствии с пунктом 1 статьи 35 НК РФ налоговые и таможенные органы несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий (решений) или бездействия, а равно неправомерных действий (решений) или бездействия должностных лиц и других работников указанных органов при исполнении ими служебных обязанностей. Причиненные налогоплательщикам убытки в силу пункта 2 статьи 103 НК РФ подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду (неполученный доход).

Обобщая указанные характерные черты охранительной функции института защиты прав и законных интересов налогоплательщика, можно заключить, что она представляет собой обусловленные его социальным назначением и направлением правового воздействия на общественные отношения, возникающие и протекающие при нарушении либо реальной угрозе нарушения прав и законных интересов налогоплательщика, свойства, обеспечивающие реализацию прав и законных интересов налогоплательщика в результате реализации права налогоплательщика на защиту.

Охранительную функцию института защиты прав и законных интересов налогоплательщика не следует противопоставлять регулятивной. Регулятивная функция обусловлена социальным назначением данного института права и направлением правового воздействия на общественные отношения, выраженного в закреплении права налогоплательщика на защиту, прав и законных интересов, подлежащих правовой защите, принципов и нормативно-правовой основы налогово-правового механизма защиты прав и законных интересов налогоплательщика.

Обе функции выполняют важную задачу по обеспечению эффективности и устойчивости системы защиты прав и законных интересов налогоплательщика, содействуют ее развитию.

Таким образом, функции института защиты прав и законных интересов налогоплательщика нужно рассматривать в совокупности с его социально-правовым назначением и с теми изменениями, которые происходят в регулируемых в его рамках общественных отношениях. Свойства и социальное назначение

¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // СПС «КонсультантПлюс».

составляют сущностную сторону каждой из функций, именно им должен соответствовать результат действия данного правового института.

Функции рассматриваемого института направлены на решение следующих задач:

- 1) закрепление в нормах объективного права совокупности прав и законных интересов налогоплательщика, подлежащих правовой защите;
- 2) формирование нормативно-правовой базы, содержащей правовые нормы, определяющие формы и способы защиты прав и законных интересов налогоплательщика;
- 3) установление принципов института;
- 4) осуществление защиты через общую и частную превенцию аномального поведения;
- 5) восстановление нарушенных прав и законных интересов налогоплательщика;
- 6) возмещение ущерба за нарушение прав и законных интересов налогоплательщика;
- 7) формирование высокого уровня правосознания и правовой культуры налогоплательщика и должностных лиц органов государственной власти.

Таким образом, мы получили вывод о том, что в функциях финансово-правового института защиты прав и законных интересов налогоплательщика, т. е. способах их воздействия на общественные отношения, проявляются сущность данного правового института и все его основные свойства.

Функции финансово-правового института защиты прав и законных интересов налогоплательщика можно определить как относительно стабильные и постоянные по содержанию и по форме направления правового воздействия на общественные отношения, возникающие и развивающиеся в связи с нарушением, либо реальной угрозой нарушения прав и законных интересов налогоплательщика.

*Козлова Л. С.,
доцент кафедры административного
и финансового права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент*

***Проблемы правового регулирования
административной процедуры выдачи
предписаний органами государственного контроля
(надзора) и муниципального контроля***

В настоящее время существует достаточно большое количество проблем в правовом регулировании административной процедуры выдачи предписаний органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

Анализ текста подготовленного Министерством экономического развития Российской Федерации проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (Далее по тексту — Законопроект) позволяет сделать вывод, о том, что он решает не все проблемы, а, в отдельных случаях, предлагаемые в Законопроекте изменения правового регулирования, на наш взгляд, могут привести в правоприменительной практике к возникновению новых проблем.

1. Законодательно не определен конкретный перечень видов предписаний, выдаваемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

В первоначальной редакции пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ была установлена обязанность должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводивших проверку, в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ в пункт 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми установлена обязанность должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вместо или наряду с ранее предусмотренным предписанием об устранении выявленных нарушений выдавать предписание о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.

Анализ отдельных федеральных законов, устанавливающих особенности осуществления некоторых видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в свою очередь показал, что предусмотренные отраслевыми федеральными законами виды предписаний значительно отличаются в зависимости от специфики соответствующей сферы деятельности (табл. 1). По результатам анализа можно выделить следующие виды предписаний:

- о прекращении нарушений обязательных требований,
- об устранении выявленных нарушений,
- об организации контроля,
- о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, по обеспечению предотвращения вреда, по предотвращению угрозы возникновения и др.

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

Таблица 1

**Виды предписаний, выдаваемых органами государственного
контроля (надзора), муниципального контроля**

Вид государственного контроля (надзора), муниципального контроля	Нормативный правовой акт, предусматривающий выдачу предписаний	Вид выдаваемых предписаний
1	2	3
Государственный земельный надзор	Подпункт 5 пункта 5 статьи 71 ЗК РФ	Предписания об устранении выявленных нарушений
Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль	Пункт 3 части 5 статьи 20 ЖК РФ	Предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, в том числе об устранении в шестимесячный срок со дня направления такого предписания несоответствия устава товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива, внесенных в устав изменений обязательным требованиям
Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов	Пункт 4 части 5 статьи 36 Водного кодекса Российской Федерации	Предписания о прекращении нарушений обязательных требований и об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по охране водных объектов, а также об организации контроля за соответствием сточных вод нормативам допустимого воздействия на водные объекты и воздействием сточных вод на них
Государственный пожарный надзор	Часть двенадцатая статьи 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»	Предписания об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности, о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах защиты, на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, в отношении реализуемой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, а также по предотвращению угрозы возникновения пожара

Окончание табл. 1

1	2	3
Государственный надзор в области защиты прав потребителей	Подпункт 3 пункта 2 статьи 40 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300–1 «О защите прав потребителей» ¹	Предписания о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований
Государственный экологический надзор	Абзац четвертый части 1 статьи 66 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»	Предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда растениям, животным, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Также необходимо отметить, что Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не были внесены изменения в иные статьи Федерального закона № 294-ФЗ, в которых упоминается предписание об устранении выявленного нарушения обязательных требований. Так в соответствии с действующей редакцией пункта 1 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ основанием для проведения внеплановой проверки является: истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами. Согласно части 3 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ, к акту проверки прилагаются протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, предписания об устранении выявленных нарушений и иные, связанные с результатами проверки документы или их копии. Частью 12 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки вправе представить в соответствующие орган государственного

контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной форме возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений.

Статьей 19.5 КоАП РФ административная ответственность установлена за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль об устранении нарушений законодательства.

Поскольку иные виды предписаний содержат обязательные для исполнения требования, исполнение данных предписаний, на наш взгляд, также должно являться основанием для проведения внеплановых проверок и за их невыполнение должна быть установлена административная ответственность.

В первоначальной версии Законопроекта данная проблема не была решена, в данной части в нем полностью воспроизводились положения статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ. В версии законопроекта по состоянию на 25.08.2015 рассматриваемая в данном пункте проблема разрешается следующим образом: вид выдаваемого по результатам контрольных мероприятий предписания определен, как предписание об устранении выявленных нарушений.

Вместе с тем в части 2 статьи 53 Законопроекта установлено, что предписание должно содержать указание на необходимые действия по устранению выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда охраняемым законом ценностям, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами. То есть иные предписания не выделяются в качестве отдельных видов, но вместе с тем предписание об устранении выявленных нарушений в своем содержании также может иметь указание на осуществление иных действий.

Предложенное в законопроекте решение данной проблемы, на наш взгляд, является оправданным.

2. Законодательно не определен порядок выдачи предписаний.

Федеральным законом № 294-ФЗ, подзаконными актами федерального уровня, регулирующими общие вопросы осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не установлены порядок и сроки оформления и вручения, предписания, типовая форма предписания, что создает значительные трудности для осуществления нормотворчества в форме административных регламентов и правоприменительной практики.

Анализ административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в различных сферах деятельности показал, что складывается неоднозначная практика регулирования данных вопросов.

В административных регламентах существуют следующие варианты регулирования срока выдачи предписания.

1) Одновременно с актом проверки.

Например, согласно пункту 101 Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной

функции по контролю и надзору за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, утвержденного Приказом Минкультуры России от 08.08.2012 № 840¹, предписание об устранении нарушения является неотъемлемым приложением к акту проверки и подлежит вручению проверяемому лицу (представителю проверяемого лица) одновременно с вручением ему экземпляра акта проверки. Подготовка, оформление или вручение предписания об устранении нарушения после подписания и вручения акта проверки не допускаются.

2) В течение определенного периода после составления и вручения акта проверки.

Например, в соответствии с пунктом 3.20 Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Тюменской области, утвержденного распоряжением Главного управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области от 29.06.2012 № 8-р², в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований в области сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, ответственным за проверку должностным лицом главного управления в течение 5 дней со дня вручения акта о результатах проверки осуществляется подготовка и выдача предписания об устранении нарушений с указанием срока их устранения.

3) Срок выдачи предписания не установлен.

Например, Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах, (утвержден Приказом Ростехнадзора от 20.08.2014 № 369³), Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного пожарного надзора в лесах в Тюменской области (утвержден Постановлением Губернатора Тюменской области от 04.07.2011 № 130⁴).

По нашему мнению, наиболее оправданным является первый вариант определения срока выдачи предписания (одновременно с актом проверки), поскольку выданные предписания об устранении выявленных нарушений, как и любые иные, связанные с результатами проверки документы или их копии, согласно части 3 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ, должны прилагаться к акту проверки. Кроме того, в соответствии с частью 9 указанной статьи сведения о выданных предписаниях включаются в запись о проведенной проверке, вносимую в журнал учета проверок должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по завершению проверки. При этом ранее, чем оформлен акт проверки, предписание,

¹ Российская газета. 2013. 15 марта. № 56.

² Тюменская область сегодня. 2012. 13 июля. № 121.

³ Российская газета. 2014. 30 декабря. № 298.

⁴ Тюменская область сегодня. 2011. 26 июля. № 133.

на наш взгляд, также выдано быть не может, в связи с тем, что именно в акте проверки фиксируются факты выявленных нарушений, в отношении которых выдается предписание.

3. Отсутствие единообразия административно-правовой регламентации содержания и формы предписаний.

К примеру, пунктом 3.53 Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации, утвержденного Приказом ФСТЭК России от 20.07.2012 № 90¹, установлено, что в предписании указываются: дата вынесения предписания; наименование и место нахождения, места осуществления лицензируемой деятельности и сведения о государственной регистрации лицензиата; ссылка на акт проверки, по результатам рассмотрения которого принято решение о вынесении предписания; содержание нарушений, включая ссылки на положения нормативных правовых актов Российской Федерации, требования которых были нарушены; сроки устранения нарушения; способы извещения об устранении и подтверждения факта устранения нарушений.

В соответствии с пунктом 3.29 Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, утвержденного Распоряжением Главного управления строительства Тюменской области от 17.09.2012 № 13-р², предписание должно содержать: дату, место и время составления предписания; описание нарушения; наименование организации (юридического лица), Ф.И.О. лица, ответственного за устранение соответствующего нарушения; срок устранения нарушения; ФИО, должность и подпись лица, внесшего предписание; дату, место и время вручения предписания, а также подпись лица, его принявшего.

Анализ административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, показал, что форма предписания может:

1) содержаться в административном регламенте.

Например, приказ Ростехнадзора от 20.08.2014 № 369 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах».

2) утверждаться отдельным нормативным правовым актом.

Например, приказ Минкультуры РФ от 28.11.2011 № 1094 «Об утверждении форм предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований в области сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, уведомления об отказе в предоставлении (переоформлении) лицензии на осуществление

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 4.

² Тюменская область сегодня. 2012. 28 сентября. № 176.

деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, уведомления о необходимости устранения выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют»¹.

При этом анализ показал, что формы предписаний утверждены далеко не по всем видам государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а утвержденные формы имеют значительные отличия.

По нашему мнению, является целесообразным по аналогии с актом проверки порядка и сроки оформления и вручения предписания определить в Федеральном законе № 294-ФЗ следующим образом. «Предписание оформляется непосредственно после составления акта проверки и подлежит вручению руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю одновременно с вручением ему одного экземпляра акта проверки в порядке, установленном частью 4 статьи 16 настоящего Федерального закона. Типовая форма предписания об устранении выявленных нарушений устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, формы иных видов предписаний, предусмотренных федеральными законами, устанавливаются нормативными правовыми актами, регулирующими порядок осуществления соответствующего вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Так же предлагается типовую форму предписания об устранении выявленных нарушений утвердить Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации.

Данные изменения, на наш взгляд, положительно повлияют на осуществление органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля на разработку и принятие административных регламентов, а также способствуют формированию единообразной правоприменительной практики.

4. Несовершенство Законопроекта (по состоянию на 25.08.2015) в части регулирования административной процедуры выдачи предписаний.

Согласно части 2 статьи 53 данной версии Законопроекта предписание (представление) гражданину, организации об устранении выявленных нарушений должно быть выдано не позднее десяти рабочих дней со дня утверждения акта проверки, мероприятия государственного и муниципального контроля (надзора), в ходе которых были выявлены нарушения. Предписание (представление) должно содержать указание на необходимые действия по устранению выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда охраняемым законом ценностям, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами. По каждому акту проверки (мероприятия государственного и муниципального контроля (надзора)) в отношении конкретного гражданина или организации, в ходе проведения которой были выявлены нарушения обязательных требований, может

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 11.

быть выдано не более одного предписания (представления). По результатам проверки в отношении производственного объекта, в ходе проведения которой, были выявлены нарушения обязательных требований, предписания (представления) выдаются каждому гражданину и (или) организации с учетом их ответственности за соблюдение обязательных требований.

Данное регулирование порядка выдачи предписаний имеет, на наш взгляд, определенные недостатки, а именно:

1. В Законопроекте не установлен порядок утверждения форм предписаний, отсутствует указание на необходимость утверждения федеральным органом государственной власти типовой формы предписания об устранении выявленных нарушений.

2. Законопроектом установлены неразумно длинные сроки выдачи предписаний. Кроме того, 10-дневный срок привязан не к моменту составления и выдачи акта проверки, а к моменту его утверждения, сроки которого в Законопроекте не определены. В соответствии с частью 10 статьи 62 законопроекта порядок утверждения акта проверки устанавливается административным регламентом осуществления государственного и муниципального контроля (надзора). В данной статье лишь установлено, что акт проверки, в ходе которой были выявлены нарушения обязательных требований, а также представленные возражения в отношении акта проверки направляются руководителю (заместителю руководителя) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля (надзора) для рассмотрения возражений в отношении акта проверки и принятия решения об утверждении акта проверки. Таким образом, акт проверки направляется руководителю (заместителю руководителя) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля (надзора) на утверждение только после истечения срока подачи на него возражений. Срок подачи гражданами, организациями, в отношении которых проводилась проверка, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, возражений в отношении акта проверки в целом или его отдельных положений установлен частью 10 статьи 62 законопроекта и составляет пятнадцать дней с даты получения акта проверки.

Таким образом, с момента завершения проверки до момента выдачи предписания может пройти более 25 дней (15 дней с даты получения акта проверки (срок представления возражений в отношении акта проверки) + Срок утверждения акта (срок в законопроекте не определен) + 10 рабочих дней со дня утверждения акта проверки (срок выдачи предписания)).

Кроме того, установленный в статье 53 Законопроекта срок выдачи предписаний (не позднее десяти рабочих дней со дня утверждения акта проверки) не соотносится с положениями статьи 62 данного законопроекта. В соответствии с частью 3 статьи 62, предписания (представления) об устранении выявленных нарушений, наряду с иными, связанными с результатами мероприятия государственного и муниципального контроля (надзора) документами, должны прилагаться к акту проверки, который, согласно части 4 данной статьи, оформляется непосредственно после завершения проверки в двух экземплярах, один из которых, с копиями приложений, вручается гражданину, руководителю, иному должностному лицу организации или их представителям под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

Остается надеяться на то, что указанные недостатки правового регулирования административной процедуры выдачи предписаний органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля будут устранены на стадии Законопроекта.

*Комовкина Л. С.,
преподаватель кафедры административного права
МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя к. ю. н.,*

*Вахитов А. К.,
преподаватель кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя*

Административно-правовой режим объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

В современных условиях на территории Российской Федерации особую актуальность приобретает обеспечение со стороны государства сохранности и использования объектов культурного наследия одновременно и обеспечение доступности их для граждан. Одним из эффективных инструментов, позволяющих решить названные задачи, является специальный административно-правовой режим.

Специальный административно-правовой режим объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) образуют правовые нормы федеральных законов и другие нормативные правовые акты. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»¹ одним из объектов безопасности называет общество, его материальные и духовные ценности, к которым относятся объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации.

Так, согласно ст. 4 Федерального закона, безопасность Российской Федерации достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер политического, организационного, социально-экономического, военного, правового, информационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства. Экстраполяция законодательных предписаний позволяет установить, что создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Российской Федерации достигается следующими средствами:

- разработка системы правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности;
- определение основных направлений деятельности органов государственной власти и управления в данной области;

¹ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

- формирование органов, уполномоченных осуществлять административно-правовую охрану объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) или наделение соответствующими полномочиями существующих органов;
- установление механизма контроля и надзора за деятельностью названных органов.

Основными средствами обеспечения и реализации управленческих режимов, по мнению С. С. Маиляна являются: нормативное регулирование отношений, попавших в сферу управленческих режимов, с акцентом на дозволения, запреты и детальную регламентацию действий соответствующих субъектов; формализация и широкое использование нормативных регуляторов из области нравственности и морали в сфере регуляции административного усмотрения и областей самоуправления; установление жесткого информационного режима как внутри системы управления, так и во взаимодействии с другими объектами окружающей среды; широкое использование административного принуждения и административной ответственности, а в отдельных случаях и ответственности уголовной; использование дисциплинарных санкций¹.

Цель установления специальных административно-правовых режимов определяется учеными в создании необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права²; особой направленности регулирования³; желаемого социального состояния и конкретной степени благоприятности или не благоприятности для удовлетворения интересов субъектов права⁴; закреплении социально-правового состояния объектов воздействия и обеспечение их устойчивого функционирования⁵; преодолении негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления⁶, а также обеспечении эффективного осуществления государственного управления⁷.

Цель установления специальных административно-правовых режимов объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) заключается в обеспечении сохранности указанных объектов и создании благоприятных условий для удовлетворения культурных потребностей общества.

Содержанием специальных административно-правовых режимов в теории административного права признается комплекс правовых средств, включающий сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний (предписаний)⁸; совокупность юридических

¹ Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: монография. М., 2002. С. 30–31.

² Макарейко Н. В. Административное право. М., 2001. С. 410.

³ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 125.

⁴ Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 43.

⁵ Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2005. С. 456.

⁶ Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 468.

⁷ Дмитриев Ю. А. Административное право. М., 2005. С. 43.

⁸ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 125.

и организационных средств¹; совокупность приемов и методов, применяемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений²; дозволения, запреты и детальная регламентацию действий соответствующих субъектов³; дополнительные запреты и обязанности, специальное государственное регулирование, разрешительный способ реализации прав и свобод, системы контроля и надзора за выполнением режимных требований и т. п.⁴. Представляется, что правовой режим образует целостная система правовых норм, обеспечивающая более или менее полное правовое регулирование определенной группы общественных отношений.

Содержание специальных административно-правовых режимов объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) можно определить как совокупность административно-правовых предписаний нормативного характера, достаточно полно регулирующих общественные отношения, складывающиеся в связи с сохранением и использованием названных объектов. Правовые нормы, устанавливающие специальные административно-правовые режимы объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), обеспечивают правовое регулирование разнообразных общественных отношений. В конкретном случае, устанавливается порядок присвоения объектам статуса объектов культурного наследия (памятников истории и культуры); порядок осуществления их охраны; порядок изменения и прекращения статуса; статус субъектов, уполномоченных в области охраны объектов культурного наследия; порядок контроля и надзора за деятельностью указанных субъектов; а также юридическая ответственность за нарушение установленных правил.

Одной из особенностей рассматриваемого специального административно-правового режима объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), по нашему мнению, является то, что данный режим основывается на ст. 44 Конституции Российской Федерации, в которой, во-первых, гарантируется право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, а во-вторых, устанавливается обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. В некоторой степени опосредованное влияние на формирование режима объектов культурного наследия оказывают также ч. 2 ст. 9, ст. 34–36 Конституции РФ, определяющие общие принципы осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, основы частной собственности, в том числе частной собственности на землю.

Нормы статьи 71 и 72 Конституции РФ также определяют основополагающую важность в установлении рассматриваемого режима. В соответствии с п. «е» ст. 71 установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического,

¹ Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2005. С. 456.

² Мелехин А. В. Основные черты правового режима, устанавливаемого в зоне проведения контртеррористической операции // Совершенствование практики участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в урегулировании внутренних вооруженных конфликтов: тезисы семинара (16 октября 2002 г.). М., 2003. С. 45.

³ Машиян С. С. Указ. соч. С. 30–31.

⁴ Хазанов С. Д. Указ. соч. С. 83.

социального, культурного и национального развития находится в ведении Российской Федерации. В соответствии с п. «д» ст. 72 Конституции РФ, природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно сформулировать вывод, что в данных конституционных нормах заложены основы для специального административно-правового режима охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации.

Учитывая, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, признающей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью ее правовой системы, необходимо включить данные нормы и принципы в институт охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). В ряде международных правовых актов можно назвать Конвенцию «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» (Гаага, 14 мая 1954 г.)¹; «Об охране всемирного культурного и природного наследия» (Париж 16 ноября 1972 г.)² и др.

Развитие конституционных и международно-правовых основ рассматриваемого режима осуществлено отечественным законодателем в основном законодательном правовом акте, регламентирующем режим объектов культурного наследия, — Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³. Данный Федеральный закон регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Кроме того, отдельные вопросы охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регулируются нормами кодифицированных актов (Гражданский кодекс РФ — имущественные отношения собственности, Земельный кодекс РФ — отношения, складывающиеся в связи с использованием земель, на которых расположены объекты культурного наследия, Градостроительный кодекс РФ — отношения, связанные с объектами архитектуры) и других федеральных законов и законов РФ (Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612—1⁴; Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804—1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»)⁵ и др.

Значительный объем нормативного правового регулирования в сфере охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) осуществляется Президентом Российской Федерации. Например: Указ Президента РФ от 20 февраля 1995 года № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения»⁶; от 5 мая 1997 г. № 452 «Об уточнении состава объектов

¹ Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М., 1991. С. 258.

² Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М., 1993. С. 290.

³ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; 2003. № 9. Ст. 805.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 734.

исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения»¹; от 15 января 1998 года № 30 «О включении отдельных объектов в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации»² и др.

Правительство РФ также активно осуществляет нормативное правовое регулирование общественных отношений в сфере охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 г. № 1143 утверждено Положение о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации³ и др.

Реализация полномочий федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) сопровождается необходимой распорядительной деятельностью, в ходе которой установленный административно-правовой режим детализируется и уточняется, в том числе и путем издания приказов нормативного характера. Так, в соответствии с приказом Министерства культуры РФ от 22 апреля 2015 г. № 1094 «О передаче в безвозмездное бессрочное пользование музейных предметов, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в федеральной собственности, областному государственному бюджетному учреждению культуры "Челябинский государственный историко-культурный заповедник «Аркаим»».

Одной из особенностей рассматриваемого режима является наличие целого ряда нормативных правовых актов СССР и РСФСР, продолжающих действовать и через 15 лет после прекращения существования советского государства: Постановление Совмина СССР от 16.09.1982 № 865 (ред. от 29.12.1989, с изм. от 25.06.2002) «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры»; Приказ Минкультуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203 утвердивший Инструкцию о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры» и др.

Заметим, что понятие «объекты культурного наследия» является очень широким. К охраняемым объектам относятся движимые и недвижимые объекты, здания, памятники, изобразительные памятники и т. д. Такое многообразие обуславливает необходимость установления самостоятельных специальных административно-правовых режимов для отдельных видов объектов культурного наследия. Так, в отношении культурных ценностей, находящихся в музеях, действует законодательство о музейном деле⁴. На культурные ценности, размещенные в библиотеках, распространяются нормативные акты о библиотечном деле⁵.

¹ СЗ РФ. 1997. № 19, ст. 2219

² СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 315.

³ СЗ РФ. 1994. № 25. Ст. 2710.

⁴ Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

*Конджакулян К. М.,
доцент кафедры административного и финансового права
РЭУ им. Г. В. Плеханова, кандидат юридических наук*

Особенности привлечения к административной ответственности специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения: проблемные аспекты

Актуальность и особая значимость правонарушений в сфере правил дорожного движения предопределили исключительный динамизм и мобильность правовых норм о составах административных правонарушений в этой области и административных наказаний за их совершение. Расширению сферы административно-правового воздействия на участников дорожного движения и усилению их административной ответственности способствовали важнейшие изменения, внесенные в КоАП РФ.

Автоматическая фиксация административных деликтов в области дорожного движения существенно изменил традиционные подходы к назначению наказаний, например, учет личности, смягчающих или отягчающих ответственность обстоятельств и т. д., тем самым де-факто исключил из этого процесса общепринятый принцип индивидуализации назначения наказания.

Анализ положений нормативно-правовых актов применительно к административной ответственности путем фото и видео фиксации физических лиц за нарушения правил дорожного движения свидетельствует о наличии проблемных аспектов, в частности, связанных с привлечением к ответственности отдельных субъектов административно-правовых отношений при наличии иммунитета от административной юрисдикции. Особые условия привлечения к административной ответственности установлены Конституцией РФ в отношении членов Совета Федерации¹, депутатов Государственной Думы (ст. 98) и судей (ст. 122).

Так, в соответствии с нормами действующего законодательства, Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть:

- а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;
- в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

¹ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп. от 01.07.2013) // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3466.

При этом неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности¹.

Другой аспект, более детально прописан в ст. 15 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которому судья Конституционного Суда Российской Федерации неприкосновенен. Гарантии неприкосновенности судьи Конституционного Суда Российской Федерации устанавливаются настоящим Федеральным конституционным законом и федеральным законом о статусе судей.

Важно отметить, что судья Конституционного Суда Российской Федерации не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе после прекращения его полномочий, за мнение, выраженное им при рассмотрении дела в Конституционном Суде Российской Федерации, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность данного судьи в преступном злоупотреблении своими полномочиями² и ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», где установлены следующие положения, согласно которым решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

в отношении судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации;

в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного

¹ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ.

² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп. от 05 июня 2013 г.) // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2754.

округа по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора Российской Федерации¹.

Порядок привлечения к административной ответственности прокуроров и следователей определен в ст. 42 ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации»², для которых не установлен в рамках данной статьи специальный режим привлечения к административной ответственности.

В соответствии с приказом МВД России в случае выявления сотрудником достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного лицом, предъявившим документы, подтверждающие выполнение им определенных государственных функций (депутата, судьи, прокурора и иного лица), к указанному лицу согласно статье 1.4 Кодекса об административных правонарушениях РФ применяются меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и осуществляется привлечение к административной ответственности в соответствии с особыми условиями, установленными Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Более того в соответствии с регламентом МВД, при совершении административного правонарушения иностранным гражданином, пользующимся иммунитетом, сотрудник составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении с целью фиксации данного факта, а документы возвращает владельцу³. В то же время в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного судьей или прокурором, сотрудник ДПС составляет об этом рапорт, который с другими материалами незамедлительно передается руководителю подразделения для последующего направления в органы прокуратуры⁴.

Следует иметь в виду, что КоАП РФ за административные правонарушения в области дорожного движения установлен особый порядок привлечения к административной ответственности при их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, либо работающими в автоматическом режиме средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (далее — технические средства, работающие в автоматическом режиме). Согласно части 3 статьи 28.6 КоАП РФ в таких случаях протокол об административном

¹ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп. 14.07.2013) // СЗ РФ. 2013. № 234. Ст. 656.

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 4472.

³ Приказ МВД России от 02.03.2009 № 185 (ред. от 13.08.2012) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. № 122, 2009. 7 июля.

⁴ См.: приказ МВД России от 02.03.2009 № 185.

правонарушении не составляется, постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия собственника (владельца) транспортного средства и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ. В соответствии с частью 3.1 статьи 4.1 КоАП РФ в указанных случаях назначается административный штраф, исчисленный в наименьшем размере в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части КоАП РФ. Если применяемой нормой установлено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством или административный арест, то административный штраф назначается в максимальном размере, предусмотренном частью 1 статьи 3.5 КоАП РФ для граждан.

В этой связи как справедливо отмечается в научной литературе, учитывая особый статус перечисленных субъектов, представляется, что дело об административном правонарушении в области дорожного движения, возбужденное в отношении их в общем порядке, не может и не должно повлечь в дальнейшем никаких правовых последствий. Соответственно и постановление по делу об административном правонарушении является юридически ничтожным и исполнению не подлежит. В данном случае уместно бы было разработать и законодательно закрепить порядок привлечения лиц указанной категории к административной ответственности и, соответственно, освобождения от нее.

Куянова А. В.,
*доцент кафедры административного
права и административной деятельности органов
внутренних дел Омской академии МВД России,
кандидат юридических наук*

Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) в соответствии с КАС РФ

После вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее КАС РФ) изменился процессуальный порядок производства по делам, возникающим из публичных правоотношений — обжалования решений, действий (бездействий) должностных лиц.

Институт обжалования действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц (ст. 46 Конституции РФ) является важным способом самозащиты гражданами и юридическими лицами своих прав и свобод, восстановления нарушенных интересов. Одновременно это и эффективное средство укрепления законности, борьбы с должностными злоупотреблениями, волокитой

¹ Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

в деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Конституцией РФ установлено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45), граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

На имя Президента России и в Администрацию Президента ежегодно поступает почти миллион обращений. Количество обращений в федеральные органы исполнительной власти и их территориальные подразделения в общей сложности превышает 20 млн., а в правительства субъектов Российской Федерации — более миллиона¹.

В третьем квартале 2015 года в адрес Министерства внутренних дел Российской Федерации и его руководства поступило 30 521 обращений граждан, в том числе юридических лиц, что на 25,3% больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого 2014 года (24 356)².

Рассмотрение жалоб на действия государственных органов, должностных лиц имеет свою специфику. Перед компетентными органами стоит задача проверить правомерность, законность решений и действий конкретных лиц, государственных и иных органов. В отличие от гражданских дел, где субъекты равны, между заявителем, должностным лицом, государственным органом, судом существуют административно-правовые отношения, между ними нет равенства. Поэтому «слабая» сторона — гражданин — требует повышенной защиты со стороны государства. Это нашло отражение в процессуальных нормах, закрепляющих специфику рассмотрения дел данной категории, повышенную требовательность к должностным лицам, не выполняющим решение суда, вплоть до отстранения их от должности³.

Действующее законодательство устанавливает два возможных способа обжалования постановления по делу об административном правонарушении: вышестоящему органу или должностному лицу (административный) и в суд (судебный). Эти способы обжалования альтернативны. Право решать, какой из них использовать в той или иной ситуации, закреплено за гражданином. В случае подачи жалобы одновременно в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу жалобу рассматривает суд.

Административный порядок обжалования регламентируется нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения

¹ Выступление заместителя руководителя Администрации Президента РФ А. Д. Беглова на Всероссийском совещании по вопросам совершенствования организации рассмотрения обращений граждан, состоявшемся в г. Москве 30–31 октября 2010 г.

² URL: https://mvd.ru/upload/site1/document_file/xRSfXfX3H.doc (дата обращения: 27 октября 2015 г.).

³ См., например: ст. 315 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 267-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

обращений граждан в Российской Федерации»¹ и ведомственными нормативными актами².

Анализ действующего законодательства показывает, что одной из тенденций его развития является расширение сферы судебного контроля за законностью решений и действий должностных лиц и государственных органов. Результаты деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011–2015 годах свидетельствуют о росте количества постановлений по делам об административных правонарушениях, обжалованных в суд: 138 951 постановление обжаловано в I полугодии 2011 г., 139 928 — в I полугодии 2012 г., 140 744 — в I полугодии 2013 г., 157 414 — в I полугодии 2014 г., 185 905 — в I полугодии 2015 г.³ Это не случайно, так как преимущества судебного порядка обжалования по сравнению с административным очевидны. Суд независим и подчиняется только закону. Он не связан никакими узковедомственными интересами. Деятельность суда протекает в судебном заседании, порядок проведения которого точно регламентирован законом, что обеспечивает гласность, публичность разбирательства, личное участие заинтересованных лиц и наиболее благоприятные условия для выяснения действительных обстоятельств дела и вынесения законного, обоснованного и справедливого решения.

Судебный порядок обжалования урегулирован в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, который вступил в законную силу совсем недавно — 15 сентября 2015 г. Его главная цель — обеспечить равенство в административном процессе граждан и госорганов.

Несмотря на то что Кодекс примерно на 70% содержит нормы, которые уже присутствуют в российском законодательстве, в нем есть и ряд совершенно новых положений. КАС РФ вводит новый порядок рассмотрения судебных дел, вытекающих из административных и других публичных правоотношений, что существенно видоизменяет существовавшие до этого теоретические и практические проблемы и требует дальнейших научных исследований.

Использование права на обжалование зависит от усмотрения лица, которому такое право предоставлено. Любое соглашение, направленное на лишение возможности обратиться за защитой нарушенных прав и свобод или на ее ограничение в какой бы то ни было форме, ничтожно.

По общему правилу обжаловать в суд действия (бездействие) можно в течение трех месяцев с момента, когда лицу стало известно о нарушении его прав или свобод (ч. 4 ст. 219 КАС РФ).

Предметом обжалования являются действия (бездействие), в результате которых: а) нарушены субъективные права и свободы гражданина или

¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказа МВД России от 20 апреля 2015 г. № 447) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011–2015 гг. // URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 20 ноября 2015 г.).

юридического лица; б) созданы препятствия для осуществления гражданином или юридическим лицом прав и свобод; в) на гражданина или юридическое лицо незаконно возложена какая-либо обязанность, г) гражданин или юридическое лицо незаконно привлечен к ответственности (ч. 1 ст. 4 КАС РФ).

Так как диапазон нарушений может быть довольно широк, то жалобы заинтересованных лиц могут быть различными. По мере того, как у россиян будет уменьшаться «священный трепет» перед носителями государственной власти и будет возрастать правовая культура в российском обществе, число обжалуемых решений увеличится.

В соответствии с КАС РФ жалоба может быть направлена гражданином в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, должностного лица, решение, действие (бездействие) которых оспариваются (статьи 22, 24 КАС РФ). Заявление рассматривается судом в течение двух месяцев (ст. 141 КАС РФ).

В соответствии с новыми требованиями, все споры, которые попадают под юрисдикцию КАС РФ, суды должны рассматривать только с участием в процессе представителя истца, имеющего высшее юридическое образование. И это требование означает, что, если у самого истца такого образования нет, то он не сможет самостоятельно защищать свои интересы в суде.

Кроме того, КАС РФ вводит такое понятие, как «административное исковое заявление». Это значит, что форма иска и его содержания будут отличаться от привычного всем простого иска. Кроме того, в КАС РФ предусмотрено, что суд должен помогать заявителю получить необходимые доказательства по делу.

КАС РФ предусматривает широкий спектр мер процессуального принуждения, характерных скорее не для гражданского, а уголовного законодательства и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Для начала к любому лицу, участие которого в деле обязательно или если суд сочтет его обязательным, может быть применено обязательство о явке (ст. 121 КАС РФ). Это письменное обязательство лица своевременно являться по вызову суда в судебное заседание и сообщать о перемене места жительства или места пребывания (нахождения). В качестве более жесткой меры, в том числе в случае нарушения обязательства о явке, к любому лицу может применяться привод силами судебных приставов (ст. 120 КАС РФ).

Из других мер процессуального принуждения, предусмотренных КАС РФ, можно выделить ограничение выступления или лишение участника процесса слова, предупреждение и удаление из зала судебного заседания и штрафы (ст. 118–119, 122 КАС РФ).

Можно строить множество предположений о том, что принесет российской судебной системе Кодекс административного судопроизводства. Его эффективность покажет только судебная практика. Однако необходимо помнить, что конституционные, законодательные и многие международные нормы, гарантирующие защиту прав и свобод граждан, сами по себе в нашей стране не действуют. За них надо бороться, их исполнения надо добиваться. Недаром, еще древние римляне говорили: «Законы пишутся для бодствующих»¹.

¹ Латинско-русский и русско-латинский словарь крылатых слов и выражений // URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/latin_proverbs/3616/Законы (дата обращения: 20 ноября 2015 г.).

*Лапина М. А.,
заведующий кафедрой «Административное
и информационное право» Финансового
университета при Правительстве РФ,
доктор юридических наук, профессор*

*Карпухин Д. В.,
доцент кафедры «Административное
и информационное право» Финансового
университета при Правительстве РФ,
кандидат исторических наук, доцент*

Административные процедуры в законодательстве и в теории административного процесса: проблемы систематизации

Административные процедуры занимают одно из центральных мест в теории административного процесса. Анализ различных точек зрения на место административных процедур в системе административного процесса позволяет выделить несколько научно-методологических подходов при рассмотрении данной проблемы.

Так, Ю. М. Козлов рассматривал административные процедуры в контексте исследования административно-процедурного (процедурного) производства, осуществляемого органами исполнительной власти. Процедурное производство, по мысли ученого, наряду с административно-юрисдикционным производством, являлось одним из видов административного процесса¹. «Административный процесс, — пишет ученый, — представляет собой урегулированную нормами административного права деятельность уполномоченных на это исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению, как правило, во внесудебном порядке различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти». Под административными процедурами, отмечает ученый, «следует понимать установленный административно-процессуальными нормами порядок (правила) совершения повседневных управленческих действий позитивного характера».

Ю. М. Козлов отмечал, что характерными чертами административно-процедурного производства является то, что органы исполнительной власти в процессе реализуемых действий не применяют меры административного принуждения². Следовательно, по мысли ученого «предметом процедурного являются индивидуальные административные дела бесспорного характера»³.

Применение принудительных мер, т. е. административно-правовых санкций не является результатом процедурного производства. Итогом последнего

¹ Козлов Ю. М. Административное право. М., 2005. С. 451.

² Там же. С. 452.

³ Там же.

выступает «удовлетворение законных запросов физических и юридических лиц, например, при лицензировании, при выдаче разрешений и т. п. , а также для обеспечения эффективной работы управленческого аппарата как внутри-организационного, так и внешнеорганизационного характера»¹.

Ю. М. Козлов также отмечал, что административные процедуры в большинстве своем носят организационно-правовой характер и воплощают в позитивном смысле два направления реализации исполнительной власти — внутренний и внешний².

Следует отметить, что схожей точки зрения на место административных процедур придерживаются ученые-административисты Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров, которые рассматривают административные процедуры в рамках административно-процедурной деятельности как одной из двух составляющей административного процесса³.

Д. Н. Бахрах рассматривает сущность административных процедур в контексте анализа проблемы административно-процессуальной деятельности государственной администрации⁴. Ученый обращает внимание на соотношение понятий юридический процесс и процедура. «Сторонники понимания юридического процесса, — пишет ученый, — только как юрисдикционной деятельности всякую иную урегулированную правом деятельность называют процедурой». В понимании сущности понятия процедура ученый исходит из трактовки термина, изложенного в Толковом словаре русского языка Ожегова С. И. и Шведова Н. Ю., которые понимали под процедурой «официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо». По мысли Д. Н. Бахраха, понятие процедура гораздо шире, чем понятие юридический процесс: «Она может быть и при ведении неюридических дел (свадебная, дипломатическая и др.). Поэтому нередко говорят о судебной процедуре»⁵. Таким образом, административный процесс представляется исследователю как наиболее совершенная разновидность процедур.

Д. Н. Бахрах предпочитает оперировать термином «административный процесс» не в единственном, а во множественном числе. «Понятия «судопроизводство», «административный процесс», — пишет он, — это родовые общности, которые объединяют по несколько видов процессов. И подобно тому, как существует группа судебных процессов, группа конституционных процессов, складывается и активно развивается группа административных процессов»⁶. Ученый рассматривает сущность данной дефиниции во множественном числе и определяет «административные процессы — это властная деятельность государственной администрации, осуществляемая в рамках административно-процессуальной формы и состоящая в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов». «Процедура, — пишет Д. Н. Бахрах, — властной государственной деятельности становится ее наиболее совершенной

¹ Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 452.

² См.: Там же. С. 453.

³ Мигачёв Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации. М., 2011. С. 217.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право России. 5-е изд. М., 2010. С. 290.

⁵ Там же. С. 290.

⁶ Там же. С. 291.

формой — юридическим процессом, когда оно регулируется общими правилами, правовыми нормами и, что, очень важно, регулируется полно, детально. Наличие отдельных и даже ряда процессуальных норм еще не превращает официальную процедуру в юридический процесс. Диалектическое превращение количества в качество происходит тогда, когда возникает развернутая регламентация властной деятельности системой процессуальных норм».

Из изложенных концептуальных подходов Ю. М. Козлова и Д. Н. Бахраха видно, что позиции авторов по определению сущности административных процедур во многом схожи и не имеют принципиальных отличий. Однако понимание места административных процедур в системе административного процесса различается. Ю. М. Козлов исходит из понимания административного процесса как единой деятельности властных органов, а Д. Н. Бахрах придерживается концепции «множественности» административных процессов, которая предполагает процессуализацию деятельности властных органов в различных сегментах административных отношений. Указанные методологические расхождения обуславливают различные подходы к классификации административного процесса.

Ю. М. Козлов различает в рамках административного процесса административно-процедурное производство и административно-юрисдикционное производство¹. К видам административно-процедурного производства ученый относит правотворческое производство, т. е. порядок подготовки правовых актов управления; разрешительное производство, которое реализуется посредством определенных действий в сфере государственного управления посредством функционирующей разрешительной системы. К указанному виду производства относятся лицензирование; разрешение на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пикетирования. Кроме того, Ю. М. Козлов выделял также регистрационное производство, связанное с официальным признанием законности тех или иных действий². К нему были отнесены государственная регистрация органами юстиции нормативных правовых актов органов исполнительной власти, государственная регистрация органами юстиции уставов общественных и религиозных объединений, государственная регистрация органами юстиции прав на недвижимость и сделок с ней, государственная регистрация органами юстиции юридических лиц, регистрационный учет граждан.

Д. Н. Бахрах различает три вида административных процессов. Во-первых, административно-правотворческий процесс — деятельность государственной администрации по принятию административно-правовых актов в установленном административно-процессуальном порядке. Во-вторых, административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) процесс — деятельность субъектов государственной исполнительной власти, направленная на исполнение законов и иных нормативных актов в установленном административно-процессуальном порядке. В-третьих, административно-юрисдикционный процесс — деятельность субъектов государственной исполнительной власти по разрешению споров между различными субъектами, и по применению мер государственного

¹ См.: Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 451–492.

² Там же. С. 455–465.

принуждения, осуществляемая в административно-процессуальной форме¹. Ученый отнес к административно-правонаделительному (оперативно-распорядительному) процессу производства по распределению ресурсов, выдаче лицензий, выдаче разрешений, по регистрации, аттестации качества продукции, и т. д.

Другой отличительной чертой позиций Ю. М. Козлова и Д. Н. Бахраха является постановка проблемы о возможности систематизации административных процедур. Ю. М. Козлов отмечает, что «административные процедуры крайне разнообразны и регламентируются множеством нормативных правовых актов (чаще всего — ведомственного). Создать какой-либо сводный акт регламентационного назначения в силу этого не представляется возможным»².

Д. Н. Бахрах не высказывается прямо о возможности систематизации административных процедур, однако подчеркивает, что степень процессуализации различных производств различна. «В одних случаях, — пишет автор, — соответствующая властная деятельность урегулирована процессуальными нормами разного качества, урегулирована неполно. Иными словами, некоторые производства только складываются, а их процессуальная форма еще несовершенна»³.

К проблемам систематизации административных процедур обращается Т. Я. Хабриева, которая подчеркивает, что «отсутствие системного подхода к регулированию административных процедур приводит к тому, что многие из них начинают действовать неэффективно либо перерождаются в административные барьеры, препятствующие реализации прав и свобод личности и решению социально-экономических и политических задач, стоящих перед государством и обществом»⁴.

Ученый И. Н. Барциц, подчеркивает, что «поскольку целью установления административной процедуры является выполнение государственных и муниципальных функций и оказание публичных услуг, постольку ее назначение — ограничивать произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий служащих, должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц. Упорядочение деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, способствует ее эффективности, прозрачности и демократичности»⁵.

Решение проблемы систематизации административных процедур было предложено в монографии «Административная юрисдикция в систем административного процесса», изданной в 2013 г.

В ней были проанализированы проблемы систематизации административных процедур и предложена концепция административного процесса, который включает в себя три составляющих его института — административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию⁶.

¹ См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 296.

² Козлов С. М. Указ. соч. С. 454.

³ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 298.

⁴ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011.

⁵ Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. М.: Изд-во РАГС, 2011. Т. 2. С. 140.

⁶ Латина М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса. М., 2013. С. 38.

Административные процедуры можно определить как установленную последовательную деятельность уполномоченных органов государственного управления по реализации своей компетенции на основе административно-процессуальных норм.

Под административными процедурами следует понимать:

1) порядок принятия ведомственных нормативных актов государственного управления;

2) процедуры организации работы органов государственного управления;

3) процедуры рассмотрения обращений (предложений и заявлений) граждан и организаций по реализации их прав и законных интересов в сфере государственного управления;

4) определенные процедуры в сфере экономики (регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; лицензирование отдельных видов деятельности; контрольно-надзорные процедуры; процедуры технического регулирования и т. д.);

5) разрешительные процедуры (разрешения на частную охранную и детективную деятельность, на владение, ношение и перевозку оружия и боеприпасов);

6) поощрительные процедуры со стороны государства и др.¹

Важно обратить внимание на принципиальную тенденцию изменения понятия «административные процедуры», сложившуюся в российском законодательстве. Если ранее большинство ученых-административистов увязывали административные процедуры с административными производствами, то сейчас прослеживается тенденция к расширенному толкованию административных процедур. В них включают коллизионные процедуры и даже административно-судебные. К примеру, в самом наименовании Федерального закона от 04.11.2005 № 137-ФЗ (ред. от 24.07.2009) «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров» административно-юрисдикционные отношения предлагается регулировать при помощи административных процедур, установленных подзаконными нормативными правовыми актами, что, на наш взгляд, не допустимо, хотя в тексте самого закона словосочетание «административные процедуры» не используется.

Практически все административные процедуры должны быть регламентированы. Анализируя статистические данные при помощи КонсультантПлюс, следует отметить, что на сегодня только на федеральном уровне органами исполнительной власти разработано и успешно применяется порядка восьмисот административных регламентов, касающихся упорядочения оказания государственных услуг, осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуры принятия ведомственных нормативных правовых актов, взаимодействия с иными органами публичной власти и др.²

¹ См.: Лапина М. А. Указ. соч. С. 40.

² Под административным регламентом исполнения государственных функций и предо-

Таким образом, в настоящее время систематизация административных процедур в России осуществляется по пути «процессуализации» — создания множества административных регламентов органами исполнительной власти, что, по сути, является воплощением научно-методологической концепции «множественности» административных процессов. Данный путь, на наш взгляд, является ошибочным, так как практически все административные регламенты имеют сходство, как по форме, так и по содержанию. Более правильным, на наш взгляд, является систематизация административных регламентов посредством принятия единого федерального закона об административных процедурах. Следует отметить, что такие законопроекты были разработаны и неоднократно рассматривались в Государственной думе ФС РФ. Кроме того, Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. было предусмотрено принятие федерального закона об административных регламентах, который также до сих пор не принят. В результате в настоящее время часть вопросов, связанных с административными процедурами, закреплено в ФЗ РФ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Принятие федерального закона об административных процедурах, наряду с уже вступившим в силу Кодексом об административном судопроизводстве Российской Федерации, станет большим вкладом в формирование системы отечественного административного процесса.

*Лихачёв С. В.,
профессор кафедры административного
и трудового права ФГБОУ ВО «Юго-Западный
государственный университет» (г. Курск),
доктор юридических наук, профессор*

Общая характеристика факторов, влияющих на состояние обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации

В период демократических преобразований общественной жизни, реформирования государственных институтов, первоочередным является вопрос построения демократического правового государства. Эффективное функционирование последнего предполагает реализацию принципов, основанных на

ставления государственных услуг в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789р, понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

признании общечеловеческих ценностей, достойном отношении к личности, признании ее приоритета во взаимоотношениях с государством¹.

Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства, в выполнении задач которой важная роль принадлежит непосредственно правоохранительным органам и органам власти (в частности, органам местного самоуправления). Первоочередной задачей в деятельности указанных органов является обеспечение надежного общественного порядка и общественной безопасности, эффективность которых зависит от многих факторов — нормативного, организационного, экономического, политического, социального, социально-психологического, морально-идеологического, информационного.

Следует отметить, что среди основных факторов, влияющих на эффективность деятельности органов внутренних дел и органов местного самоуправления в обеспечении системы общественной безопасности, прежде всего, необходимо выделить нормативный фактор, сущность которого заключается в наличии соответствующей качественной правовой основы.

Именно право устанавливает меру поведения людей, обеспечивает социально-политическую, психологическую и организационную направленность управленческого деяния, закрепляет нормативно оформленную директивную основу управления, определяет права и обязанности (компетенцию) органов административно-правового регулирования, их структурных подразделений и должностных лиц, устанавливает правильное соотношение между объемом полномочий и ответственностью аппарата административно-правового регулирования и т. д.

Однако пробелы, существующие в действующем законодательстве, не дают возможности даже при условии выявления конкретных правонарушений в сфере обеспечения национальной и общественной безопасности привлекать к ответственности нарушителей, способствуют безответственности и безнаказанности.

Органы местного самоуправления являются основой основ любого демократического государственного устройства, как это указано в Европейской хартии местного самоуправления², именно от этих органов зависит объединение общества на принципах демократии, свободы, равенства и солидарности, создание равных условий для всех граждан к развитию и воплощению указанных ценностей в каждом населенном пункте.

Органы местного самоуправления несут прямую ответственность перед гражданами за решение социальных проблем, за экономическое и культурное развитие соответствующих территорий, их экологическую безопасность, а с другой — имеют недостаточно рычагов воздействия в рамках европейских стандартов местного самоуправления, в частности из-за нехватки финансирования, которое носит, зачастую, ограниченный характер.

Вызовы времени требуют, чтобы органы местной власти взяли на себя ответственность за такие факторы как: развитие местной и региональной

¹ О стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666.

² Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // URL: <http://admmegion.ru/gov/laws/detail.php?ID=44909>.

экономики; обеспечение занятости населения; модернизацию государства; развитие населенных пунктов для обеспечения потребностей граждан; поощрение культурного, научного и технического прогресса и региональной интеграции. Все это требует развития отношений в системе власть — население.

Следует также указать, что одним из важнейших факторов, влияющих на уровень законности в обществе, является непосредственно соблюдение закона. В юридические научной литературе можно встретить несколько подходов к классификации факторов, влияющих на уровень законности в обществе.

Одним из наиболее распространенным является подход, согласно которому, факторы влияния на уровень законности подразделяются на объективные (внешние, независимые от конкретной личности), также можно встретить их под названием — факторы внешней среды и субъективные (связанные с позицией конкретной личности, ее отношением к законности, с ее личными качествами) — факторы, которые непосредственно относятся к личности.

Рассматривая субъективные факторы, прежде всего, следует говорить об уровне правового сознания (правовые знания, отношение к правовым ценностям, стереотипы правового поведения, правовое умение, навыки). В этом случае большое значение имеет также уровень общей культуры, политическое сознание, психологические качества человека и т. д.

Что же касается объективных факторов, то они, в свою очередь, делятся на отдельные группы. Безусловно, первое место среди объективных факторов будут занимать экономические, поскольку именно экономические условия определяют, как живет и формируется каждый отдельный человек, какими качествами он будет обладать.

Степень организованности в экономической сфере, ритмичная работа всего хозяйственного организма, устойчивая денежная система — все эти факторы, безусловно, оказывают позитивное влияние на уровень законности в обществе. Зато неблагоприятные экономические условия в обществе, нестабильная экономика, падение производства, разрыв хозяйственных связей, рост цен, инфляция, рост социальной напряженности в обществе — все это ведет к дезорганизации, росту преступности и, как следствие, — снижению уровня законности в обществе.

От экономических условий зависит так же социально-политическая обстановка; от социально-политической обстановки зависит уровень законодательства и состояние организации и деятельности публичных органов. Это положение еще раз подтверждает, что законность является комплексной категорией, которую нужно изучать не только через призму юридической науки.

Среди объективных факторов можно также выделить идеологические. Необходимый уровень правовой и политической культуры обеспечивается организацией общего правового образования, воспитания у граждан чувства права и законности. В условиях деградации системы правового воспитания, в обществе начинают появляться взгляды, негативно влияющие на состояние дисциплины, организованности, законности, что способствует росту правонарушений, угрожающих режиму законности.

Обеспечение законности предполагает повышение уровня правосознания как в публичных органах, так и среди граждан. Осознание социальной

ценности законности должно стать неотъемлемой частью общенациональной правовой культуры. Последнее, в свою очередь, может быть предпосылкой необходимого уровня законности.

В рамках идеологической группы факторов, отдельно хотелось бы отметить значение личностных качеств должностных лиц, на которых непосредственно возложены функции по обеспечению законности в обществе и государстве. Нередко, такие негативные факторы, как: низкий уровень профессиональных знаний; отсутствие соответствующих ценностных ориентаций; неадекватная профессиональная мотивация; низкий уровень нравственного развития; эмоциональная незрелость; психическая неуравновешенность; неразвитость профессионально-значимых черт (внимательности, коммуникабельности, настойчивости); склонность к перенесению ответственности с себя на окружающих, и т. д. приводят к снижению уровня законности в обществе.

Еще одной группой объективных факторов являются социальные факторы. Уважение граждан к закону, понимание его значимости, реализация его предписаний в значительной степени зависят от положения, сложившегося в социальной сфере. Падение жизненного уровня населения, неудовлетворительный уровень социальной защиты, рост безработицы, стоимости жизни, социальных услуг — самым непосредственным образом влияют на уровень законности, провоцируя граждан на поиски путей незаконного обогащения, обход закона, порождают национальные и социальные конфликты и т. д. Прочная законность возможна только в условиях социальной стабильности, уверенности граждан в незыблемости своих социальных прав и свобод.

К социально-психологическим и нравственно-идеологическим факторам относятся факторы, влияющие на уровень социальной активности населения: количество детей и наличие репродуктивной установки в семье; образовательный и квалификационный уровень; потенциальный уровень стабильности и т. д.

Особого внимания заслуживают правовые факторы. Состояние законности как политико-правовое явление обусловлено состоянием самого права, системы законодательства. Действующее законодательство должно быть достаточно полным, стабильным, обеспечиваться высоким уровнем юридической техники. Важное значение для реализации права и уровня законности имеют правовые средства, используемые законодателем, методы, способы и типы правового регулирования, принципы, на которых строится законодательство.

Кроме указанных аспектов, следует отметить чрезвычайно важное значение качества законодательства, а именно его соответствие реальным условиям жизни; правильность определения потребности в правовом регулировании; законность нормативных актов, их соответствие нормам общественной морали; ясность, четкость, доступность правовых норм, их систематизация и т. д. То есть налаживание такого процесса является одним из определяющих факторов, положительно влияющих на уровень законности.

Органы внутренних дел как одно из подразделений государственной исполнительной власти являются аппаратом управления в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью, поэтому должны не только существовать, но и осуществлять свою деятельность соответственно изменениям, происходящим в нашем обществе.

На современном этапе развития общества, социально-политическая ситуация в РФ требует рассматривать деятельность правоохранительных органов и, непосредственно работников милиции, в контексте защиты прав, свобод и законных интересов граждан, поскольку именно эти вопросы становятся первоочередными в условиях коренных изменений в обществе. Речь идет именно о двух факторах в правозащитной деятельности ОВД.

Во-первых, полиция — как один из правоохранительных органов государства призвана заставить работать правовой механизм защиты прав и свобод индивида. Во-вторых, необходимо провести реформирование системы ОВД для приведения ее в соответствие требованиям современного развитого общества, а также стандартам деятельности правоохранительных органов.

Одной из главных проблем эффективной работы органов местного самоуправления и органов внутренних дел становится коррупция среди должностных лиц. Государственная коррупция существует постольку, поскольку существует возможность чиновника распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов входят бюджетные средства, публичная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т. п. Собирая штрафы, налоги или иные, предусмотренные законом платежи, чиновник также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник — государственная казна, если не законен — то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник. Коррупция с ее масштабами и последствиями является организационным фактором, дестабилизирующим общественную жизнь в России. В настоящее время коррупция в РФ является не только криминогенной проблемой, а фактором, разрушающим рыночные основы развития общества и ставит под угрозу национальную безопасность страны в целом.

Подводя итоги отметим, что состояние эффективности обеспечения общественной безопасности органами внутренних дел и органами местного самоуправления зависит от многих факторов нормативного, организационного, экономического, политического, социального, социально-психологического, морально-идеологического, информационного и т. д.

Для укрепления законности в обществе, необходимо поддерживать ее должный уровень, проводить ряд следующих мероприятий: приводить законодательство в соответствие с Конституцией, обеспечивать его стабильность; устранять противоречия и неопределенности, возникающие в законодательстве; постоянно совершенствовать правовую основу, исходя из темпов развития общества; внедрять новые системы защиты прав и свобод человека и гражданина; совершенствовать систему органов юстиции, расширять ее функции в сфере реализации государственной правовой политики, прежде всего, в сфере юридического обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина; приводить законодательство в соответствие с экономическими реалиями; реформировать судебную систему; способствовать развитию международного правового сотрудничества; налаживать совместную работу между всеми органами публичной власти с целью комплексного осуществления правовых и организационных мероприятий по обеспечению соблюдения законности и правопорядка; улучшать материально-техническое

обеспечение публичных органов, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением законности в обществе; внедрять передовые системы защиты прав и свобод человека.

Майоров В. И.,
профессор кафедры административного и финансового права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор

Пантелеев В. Ю.,
Председатель Уставного Суда Свердловской области,
заведующий кафедрой конституционного
и административного права
Уральского гуманитарного института,
кандидат юридических наук, доцент

Вопросы совершенствования правового регулирования государственного управления сферой потребительского рынка в Российской Федерации

Необходимость повышения эффективности государственного управления на современном этапе развития Российской Федерации является ключевой задачей политического и социально-экономического развития страны. Президент РФ В. В. Путин, отдельно выделяя важность совершенствования правового регулирования такого управления, ставит перед органами всеми власти всех уровней задачу по повышению эффективности общественного производства, безопасности и качества товаров, работ, услуг, оказания государственных, муниципальных и социально значимых услуг и усиления партнерского взаимодействия государства, бизнес-структур и институтов гражданского общества¹.

Необходимо отметить, что проведение экономических реформ, интенсивное развитие многоукладной рыночной экономики, различных форм собственности в России привели в настоящее время к изменению государственного управления в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов безопасности, при осуществлении ими личного материального и духовного потребления, которую в своих работах мы определили как сферу потребительского рынка².

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2013. С. 14; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2014. С. 16–17.

² *Пантелеев В. Ю.* Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. 656 с.

Актуальность необходимости повышения эффективности правового регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка на современном этапе развития нашей страны связана со стремительным развитием научно-технического прогресса и лавинообразным усилением процессов интеграции, единого мирового производства и потребления товаров и услуг, глобализации мировой экономики как общего процесса, в том числе в связи со вступлением России в ВТО и как результат необходимости правовой интеграции в этой сфере.

Основные принципы государственной политики в этой сфере закреплены в Конституции РФ. Так, ст. 8 Конституции РФ определяет гарантии государства в обеспечении единого экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности и защиты всех форм собственности и закрепляет признание государством единого товарного рынка и его защиты на всем экономическом пространстве России.

Провозглашение Российским государством приоритета прав и свобод личности над интересами государства, переход к идеям гуманизма, закрепленным в международном праве, изменили подход правоведов к регулированию общественных отношений и созданию концептуально новых источников права. Это, в первую очередь, выражается в принятии ГК РФ, УК РФ, КоАП РФ, законов РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹, от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей»², от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»³ и других нормативных актов Российской Федерации и ее субъектов.

Так, на основе норм права, содержащихся в Законе РФ «О защите прав потребителей», в административном праве возникли новые понятия: предприниматель, потребитель, исполнитель работ или услуг, безопасность товара, работы и услуги, потребительский рынок и др., отличные от терминов и понятий, имевших место ранее. На основе этих понятий сформировалось и система законодательства в сфере потребительского рынка, регулирующая вопросы государственного управления этой сферой общественных отношений, в том числе правовое положение потребителей, предпринимателей (их общественных организаций), а так же особый механизм государственной и общественной защиты потребителя как «слабого субъекта» этих правоотношений.

С момента принятия этого Закона прошло более 20 лет, однако реальная ситуация, сложившаяся в сфере потребительского рынка России требует существенного совершенствования эффективности механизма государственного управления этими отношениями. Несмотря на постоянные изменения, вносимые в Закон РФ «О защите прав потребителей»⁴ и введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 15. Ст. 766.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6287.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 2.

до настоящего времени четкого определения основных терминов, пределов и объектов регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка не произошло.

Для обеспечения эффективности правового регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка, необходимо рассматривать потребление в широком смысле этого слова, как духовное, так и материальное, включая сферы производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов и безопасности граждан-потребителей, а также обеспечение общественной, экономической, экологической, продовольственной и других видов национальной безопасности, в том числе обеспечение качества и безопасности продукции, товаров, работ и услуг.

Наиболее эффективным представляется применение именно административно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, которое позволяет с одной стороны оперативно выявлять и пресекать нарушения законных интересов, прав, безопасности потребителей и законодательства в данной сфере, с другой стороны, осуществлять контроль максимального количества субъектов предпринимательской деятельности и обеспечить оптимальную структуру государственных органов, минимальные расходы государства при осуществлении правового регулирования в данной сфере, безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, общественную, экономическую, продовольственную, производственную, экологическую и другие виды безопасности.

Однако принятие огромного массива нормативных актов в период с 1992 по 2015 год, в том числе более 100 федеральных законов, тысяч постановлений и нормативных актов органов государственной власти РФ и ее субъектов, не только не повысили эффективность правового регулирования в сфере потребительского рынка, но и внесли полную сумятицу в уже отработанные юридические механизмы. На наш взгляд это, в первую очередь, касается правового регулирования указанных общественных отношений с помощью норм административного права. Концепция ряда правоведов о саморегулировании экономической деятельности в условиях рыночных отношений и исключение государственного регулирования экономики, приравнивание ими «администрирования», проводимого государством в предшествующие периоды развития России, привела к уменьшению роли этого регулирования с помощью норм публичного и прежде всего административного права и необоснованной тенденции по доминированию частноправовых подходов в регулировании общественных отношений в сфере потребительского рынка.

Одним из примеров некомпетентного правового регулирования на наш взгляд, является принятие Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271 ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, Постановлений Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации» и от 10 марта 2007 года № 148 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на право организации розничного рынка», которые из-за

отсутствия четких определений понятий и объектов регулирования, системы антимонопольных мер и противодействия незаконному завышению цен административными методами, особенно в крупных мегаполисах, не только не привели к наведению порядка на рынках, объектах торговли и оказания услуг, но и дезорганизовали эту работу, усилили злоупотребления чиновников и коррупцию в данной сфере.

В России давно назрела необходимость переосмысления действующего административно-правового регулирования и внедрения новых подходов к работе надзорных, контрольных и правоохранительных органов, которые, с одной стороны, должны «избавить бизнес от навязчивого надзора и контроля»¹, а с другой — обеспечить стабильное и устойчивое развитие предпринимательской деятельности путем повышения эффективности работы контрольно-надзорных органов.

Так, согласно ч. 2 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» определен единый уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Он обладает исключительными административными полномочиями в сфере потребительского рынка такими как: проведение проверок соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам); выдачу предписаний изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям; направление в соответствующие органы материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии; направление в правоохранительные органы по подведомственности материалов для разрешения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением прав потребителей; обращение в суд с заявлениями, в защиту потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2014. С. 18—19.

(уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами прав потребителей и ряд других функций. Кроме того в настоящее время указанный федеральный орган осуществляет нормативно-правовое регулирование в рассматриваемой нами сфере.

Отметим, что реализуемая в стране административная реформа, предусматривает повышение эффективности управления, посредством разделения нормотворческих, контрольно-надзорных и административно-хозяйственных функций органов исполнительной и соответственно разделение отраслевых органов исполнительной власти на министерства, службы и агентства. Однако Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, возлагает на данный контрольно-надзорный орган несвойственные хозяйственные функции, например размещение заказов и заключение государственных контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд, на поставку вакцин, профилактических прививок и др., что противоречит основным направлениям административной реформы. И с целью повышения эффективности правового регулирования государственного управления необходимо разграничение этих функций.

Еще одной важной задачей государственного управления сферой потребительского рынка на современном этапе является разработка современного правового регулирования в условиях интеграционных процессов. С учетом создания Таможенного союза и ЕврАзЭС, которые устанавливают единое законодательное регулирование общих основ функционирования потребительского рынка, в том числе технические регламенты Таможенного союза и технические регламенты Евразийского экономического сообщества, которые включают в первую очередь установление особых мер безопасности для «особо слабых» субъектов этого рынка¹, на уполномоченный орган исполнительной власти РФ в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) возложено исполнение технических регламентов: от 11 сентября 2012 г. № 912 за ТР ТС 007/2011 «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков»; от 11 сентября 2012 г. № 917 за ТР ТС 008/2011 «О безопасности игрушек»; от 11 сентября 2012 г. № 918 за ТР ТС 017/2011 «О безопасности продукции легкой промышленности»; от 27 сентября 2012 г. № 989 за ТР ТС 009/2011 «О безопасности парфюмерно-косметической продукции»; от 9 октября 2012 г. № 1033 за ТР ТС 005/2011 «О безопасности упаковки».

На основе норм международного права, прежде всего, актов ЕвразЭС и Таможенного союза, необходимо разработать административные, в том числе технические регламенты, которые бы установили четкие процедуры сертификации, стандартизации товаров и услуг, а также регистрации и лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности, в целях создания единой национальной системы государственного управления сферой потребительского рынка в Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 152-ФЗ «О ратификации соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3863.

*Мамедов О. Д.,
заведующий кафедрой правового обеспечения
государственного управления Академии
Государственного управления при Президенте
Азербайджанской Республики
(Баку, Азербайджан), доктор философии
по праву, доцент*

Наука права государственной службы как составная часть национальной стратегии по развитию науки (опыт Азербайджана)

Постановка проблемы. В современной Азербайджанской Республике основу всестороннего развития государства составляет строительство правового государства. Процесс строительства правового государства основывается на принципе верховенства права. В управлении общества и государства право обладает особым статусом. Принцип верховенства права возложило на национальную юридическую науку Азербайджана ряд основополагающих и требующих разрешения значимых задач. С научно-теоретической и практической точки зрения право современного Азербайджана характеризуется некоторыми актуальными имеющими большое значение вопросами. Национальная стратегия, как по комплексным, так и по отдельным отраслям развития юридической науки Азербайджана составляет неотъемлемую составную часть общего развития Азербайджанской Республики. Следует отметить, что одним из основных средств обеспечения осуществления государственной власти и государственного управления является государственная служба. С данной точки зрения можно сказать, что право государственной службы, как формирующаяся самостоятельная отрасль национальной юридической науки Азербайджана, характеризуется многочисленными актуальными проблемами, требующими исследования и разрешения с научно-теоретической и практической точки зрения. В этом контексте можно сказать, что определение объекта и предмета исследования науки права государственной службы, правовое регулирование изучаемых в данной области общественных отношений имеют большое значение, как с научно-теоретической, так и практической точки зрения. Наука права государственной службы исследует одну часть государственного механизма, органы государственной власти и управления, осуществляющие цели и функции государства, государственные служебные юридические нормы, правовой статус государственных служащих. Здесь внимание уделяется изучению построения права государственной службы и его функций, исследованию своеобразных особенностей правового регулирования общественных отношений. Определение независимых отраслевых особенностей науки права государственной службы привлекает внимание как один из актуальных требующих разрешения проблем. На фоне вышеуказанного можно сделать вывод, что исследование науки права государственной службы для современного периода обуславливается актуальностью, как с теоретической, так и практической точки зрения. Со стороны некоторых исследователей наука

права государственной службы была изучена в контексте служебного права. Однако факторы, характеризующие направления развития науки права государственной службы, и вопросы по их различным проблемам все еще выступают независимым научным объектом исследования. Поэтому, можно сказать, что выдвинутые по этим вопросам научные положения можно считать научной новизной. Выдвинутые в ходе исследования положения имеют научно-теоретическое и практическое значение и направлены на решение существующих проблем. Как теоретическая база они могут быть полезными для будущих научных исследований.

Цель исследования заключается в подготовке теоретической концепции об особенностях науки права государственной службы как составной части Национальной Стратегии по развитию Азербайджанской науки и в определении путей решения проблем в данной сфере. Для достижения указанных целей в ходе исследования были поставлены следующие задачи: установить направления развития науки права государственной службы в контексте Национальной Стратегии; проанализировать закономерности и характерные особенности ее предмета; обобщить научно-теоретические положения в данной сфере; сформулировать объект и предмет исследования науки права государственной службы, а также представить совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые исследуются данной наукой.

Изложение основного материала. Стратегия развития Азербайджанского государства основывается на модели конституционных реформ. Данная модель была сформулирована создателем современного Азербайджанского государства, общенациональным лидером Гейдаром Алиевым, и продолжает успешно развиваться и осуществляться Президентом Азербайджанской Республики, Ильхамом Алиевым. В результате осуществляемых эффективных реформ уже сформировалась Азербайджанская модель всестороннего развития современного правового государства. Президентом Азербайджанской Республики — Ильхамом Алиевым придается большое значение развитию науки, занимающей особое место и роль в развитии правового государства, общества и личности. Распоряжением (04.05.2009, № 255) Президента Азербайджанской Республики от 4 мая 2009 года была утверждена «Национальная Стратегия по развитию науки в Азербайджанской Республике в 2009–2015 гг.» и «Государственная Программа по реализации Национальной Стратегии по развитию науки в Азербайджанской Республике в 2009–2015 гг.», Распоряжением (21.10.2009, № 526) от 21 октября 2009 года был создан «Фонд Развития науки при Президенте Азербайджанской Республики», Указом (19.02.2010, № 223) от 19 февраля 2010 года был утвержден «Устав Фонда Развития науки при Президенте Азербайджанской Республики». С целью определения перспективных направлений и целей развития страны на период до 2020 года и их реализации Указом (29.12.2012, № 800) от 29 декабря 2012 года была утверждена Концепция развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее». Такой значимый вопрос, как «Поддержка научного потенциала и инновационной деятельности» (подпункт 4.3) выступает одним из основных стратегических целей Концепции. Все это возложило на национальную юридическую науку, в том числе и на науку права государственной службы Азербайджана ряд обязанностей.

В Азербайджанской Республике осуществляемый процесс строительства правового государства создало благоприятные условия для создания и развития отраслей права нового поколения. В условиях современного Азербайджана одной из находящихся на стадии формирования самостоятельных отраслей права является право государственной службы. Данное свойство является составной частью Азербайджанской модели всестороннего развития правового государства. В связи с этим следует отметить, что Распоряжением (15.09.2008, № 3043) Президента Азербайджанской Республики — Ильхама Алиева от 15 сентября 2008 года была утверждена «Государственная Программа сокращения бедности и устойчивого развития в Азербайджанской Республике в 2008–2015 гг.». В данной Государственной Программе Президент Азербайджанской Республики впервые выступил с инициативой и идеей кодификации законодательства о государственной службе. В утвержденном Распоряжении (05.09.2012, № 2421) Президента Азербайджанской Республики от 5 сентября 2012 года «Национальном плане действий по борьбе с коррупцией на 2012–2015 гг.» были предусмотрены такие вопросы, как совершенствование законодательства о государственной службе и институциональных механизмов, подготовка проекта законодательства о государственной службе. В высокой степени оценка необходимости совершенствования законодательства о государственной службе со стороны Президента страны, в конечном итоге рассматривается как обеспечение реализации прав и свобод граждан государства в конкретной области. Можно сказать, что в настоящий период процесс кодификации законодательства о государственной службе находится на стадии завершения. Так, в соответствии с «Национальным планом действий по борьбе с коррупцией на 2012–2015 гг.» была подготовлена и представлена на обсуждение общественности проект «Кодекса Государственной Службы Азербайджанской Республики». В скором будущем с принятием и исполнением данного кодекса завершится процесс систематизации и кодификации законодательства о государственной службе. Эти факторы свидетельствуют о том, что Президенту Азербайджанской Республики отведена большая роль в формировании и развитии права государственной службы, совершенствовании законодательства в этой сфере. Успешно осуществляемая со стороны главы страны государственная политика по совершенствованию и кодификации законодательства о государственной службе поставила перед научной общественностью Азербайджана основные задачи. По нашему мнению, одной из этих задач выступает проведение научного анализа, связанного со статусом субъектов права государственной службы и служение достигнутых результатов решению практических проблем.

Одним из конституционных средств обеспечения осуществления государственной власти является право государственной службы граждан. В статье 55 «Право на участие в управлении государством» Конституции Азербайджанской Республики¹ закреплено, что граждане Азербайджанской Республики обладают правом участвовать в управлении государством. В данной статье были закреплены три принадлежащих гражданам Азербайджанской Республики права: 1) право граждан на непосредственное участие в управлении

¹ Конституция Азербайджанской Республики. Баку: Юрид. литература, 2009. 96 с.

государством; 2) право на участие граждан в управлении государством посредством своих представителей; 3) право граждан служить в государственных органах, иными словами право государственной службы граждан. Согласно статье 2.1 Закона Азербайджанской Республики «О государственной службе»¹, под государственной службой следует понимать, выполнение государственными служащими своих должностных полномочий в области осуществления в соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Азербайджанской Республики целей и функций государства.

В Азербайджанской Республике успешно осуществляемые реформы направлены на совершенствование функций государства, системы органов государственной власти и государственного управления и изменение роли самого государства в общественной жизни. Все это делает необходимым совершенствование системы управления, регулирования, функций и в конечном итоге системы науки права государственной службы. Право государственной службы укрепило свое место в правовой системе современного Азербайджана. Однако его место и роль в системе права все еще остаются предметом дискуссии. Представляет особый научный интерес следующие выдвинутые соображения о служебном праве. Можно сказать, что понятие служебного права было впервые введено в научный оборот в 1995 году Ю. Н. Стариковым. Впервые мысль о необходимости разработки особого чиновного (служебного) права была высказана Ю. Н. Стариковым². В то же время более перспективным нам представляется выделение служебного права в отдельную правовую отрасль, которую с точки зрения существующей классификации отраслей целесообразно отнести к специальным отраслям³. В данном случае у служебного права легко может быть обозначена и определенная сфера однородных общественных отношений (служебные правоотношения), и специальный круг субъектов. Как представляется, в перспективе массив служебного законодательства может быть пополнен положениями, регулирующими основы правового статуса выборных должностных лиц и лиц, замещающих государственные должности⁴. Служебное право представляет собой совокупность норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной службы, установления правового статуса государственных служащих, практического функционирования государственной службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной

¹ Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-ІГ «О государственной службе» // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2001. № 01. Ст. 1.

² Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право, 1995. № 1. С. 47; *Он же*. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д. ю. н. Воронеж, 1996; Служебное право: учебник. М.: Бек, 1996.

³ Курдюк Г. П. Отрасль права как элемент системы права: теоретико-правовое исследование: дис. ... к. ю. н. Краснодар, 2004. С. 128.

⁴ Чаннов С. Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1. С. 108.

администрации¹. Службное право выступает в качестве системы правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения. Она объединяет в себе юридические нормы, регулирующие содержание правоотношений государственных служащих, их возникновение, изменение и приостановление². Основным субъектом публичного служебного права является должностное лицо — важнейшая категория государственных (муниципальных) служащих³.

Выводы. Результаты проведенных научных исследований можно выразить следующим образом. Научные воззрения еще раз подтверждают, что в современный период в науке права государственной службы существуют требующие исследования многочисленные проблемы. В условиях Азербайджана данные проблемы включают в себя основные направления национальной стратегии развития науки права государственной службы. Объектом исследования науки права государственной службы выступают общественные отношения, возникающие в сфере осуществления целей и функций государства. Являясь объектом исследования, данные общественные отношения составляют систему науки права государственной службы. В общем контексте к общественным отношениям, выступающим объектом исследования науки права государственной службы, можно отнести следующие: государственные служебные правоотношения, возникающие в органах государственной власти; государственные служебные правоотношения, возникающие в органах государственного управления; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере кадрового обеспечения государства; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере возникновения, изменения, прекращения и приостановления государственных служебных отношений; государственные служебные правоотношения по осуществлению принципов государственной службы; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере формирования и реализации правового статуса лиц, занимающих выборные или назначаемые должности; государственные служебные правоотношения по прохождению государственной службы; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере управления государственной службой; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере непосредственного участия граждан в управлении государством; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере участия граждан в управлении государством через своих представителей; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере реализации права граждан служить в государственных органах; государственные служебные правоотношения, возникающие в сфере права государственной службы граждан. Вышеуказанные вопросы включают в себя основные направления национальной стратегии дальнейшего развития науки права государственной службы. Является необходимым проведение научных исследований по данным направлениям.

¹ Барциц И. Н., Бошно С. В. Источники служебного права: учебник. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 17.

² Рзаев А. Г. Правовые основы государственной службы. Баку: Эльм, 2011. С. 221.

³ Габричидзе Б. Н., Черняевский А. Г. Курс административного права Российской Федерации: учебник. М.: Дашков и К., 2003. С. 238.

Мигачёв Ю. И.,
профессор кафедры административного права и процесса
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор

Мигачёва Е. В.,
доцент кафедры конституционного
и международного права МГЛУ,
кандидат юридических наук, доцент

Процедуры административной юстиции в зарубежных государствах

Во многих зарубежных государствах уже достаточно давно приняты и действуют законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие основные процедуры административно-процессуальной деятельности. Однако проблемы реализации административных процедур в зарубежных государствах в настоящее время в отечественной научной литературе исследованы пока явно недостаточно¹.

В административном праве зарубежных государств большое место уделяется процедурам деятельности административной юстиции. Во многом это обусловлено тем, что административная юстиция является одним из важнейших институтов защиты прав свобод и законных интересов граждан. Институт административной юстиции включает в себя нормы материального и процессуального права. Правоотношения в области административной юстиции включаются в систему общественных отношений, составляющих предмет административного права. Эти отношения связаны как с организацией административных судов, так и с процедурами рассмотрения в суде исков физических и юридических лиц на акты (действия) должностных лиц (административных органов)².

Административную юстицию в общем виде можно определить как систему предназначенную для рассмотрения в особом процессуальном порядке административных споров (дел) между физическими (юридическими лицами) и административными органами в специальных административных судах либо особых структурных подразделениях в рамках органов исполнительной власти или судах общей юрисдикции, наделенных законом юрисдикцией по административным делам. Таким образом, административная юстиция в зарубежных государствах рассматривается как система судебных органов и как специальный вид правосудия, направленный на разрешение административных споров.

Организация административной юстиции в зарубежных государствах представляет собой ту или иную комбинацию всех органов имеющих

¹ См., в частности: Агафонов С. И., Сальников М. Г., Трегубова Е. В. Административные процедуры и запреты в законодательстве зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2009. № 11.

² См.: Ефремов М. О. Административные процедуры как основной правовой элемент в административной деятельности // Право: теория и практика. 2003. № 18.

административную юрисдикцию (общих судов, административных судов, административных трибуналов) либо только административных судов и административных трибуналов.

В тех странах, где учреждения административной юрисдикции выделены из системы общих судов, возникает проблема разграничения их компетенции с этими судами. Данная проблема решается путем законодательного определения дел или групп дел, подлежащих рассмотрению в общих или административных судах либо дел или групп дел, которые исключаются из подведомственности того или иного суда.

Общий принцип, в соответствии с которым происходит разграничение компетенции общих и административных судов в зарубежных государствах можно выразить в формуле: споры, возникающие в результате действий публичной администрации, разрешаются органами административной юстиции¹.

В качестве обоснования необходимости существования процедур административной юстиции зарубежные административисты называют следующие причины: перегруженность делами общих судов; высокие издержки судебных разбирательств в общих судах; медленное прохождение дел в общих судах; отказ общих судов разбирать вопросы, которые они рассматривали как технически сложные и в которых считали себя некомпетентными; необходимость в глубоких профессиональных знаниях и специализации при рассмотрении сложных административных дел; стремление избавить общие суды от вопросов, которые по своей природе плохо сочетаются с судебным процессом².

При этом принято считать, что деятельность административной юстиции имеет ряд преимуществ перед общими судами. Преимущества органов административной юстиции проявляются в том, что они представляют собой дешевое, быстрое и легко доступное средство разрешения споров. Они не обязаны следовать нормам гражданско-процессуального законодательства, ибо действуют на основе процессуальных норм, установленных законами об их учреждении или самостоятельно разработанных регламентов. Они предназначены для разрешения споров особого рода, которые возникают между сторонами при применении определенных законов. Эти споры, как правило, требуют обширных профессиональных знаний об их предмете.

Органы административной юстиции не придерживаются строго доктрины прецедента, а в некоторых случаях не следуют ей совсем. Решения принимаются, как правило, специально подготовленными лицами, имеющими обширные профессиональные знания по спорному вопросу.

Как институт защиты прав физических (юридических) лиц административная юстиция включает в себя процедуры, позволяющие частным лицам в судебном порядке оспорить неправомерные акты публичной администрации и защитить их субъективные права и законные интересы. Административная юстиция разрешает административные споры путем признания

¹ Демин А. А. Суды административной юстиции: Сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестник МГУ. Серия 11 «Право». 1994. № 1. С. 46–53.

² См.: Законодательное регулирование административных процедур в странах Западной Европы и Японии. М.: Информ. — аналит. управление аппарата Госдумы, 2004.

недействительности (действительности) или отмены оспариваемого административного акта¹.

Административный орган (суд) должен быть беспристрастен и решать дело объективно на основе свидетельств или документов. При этом лицу должна быть предоставлена полная возможность защитить себя. Это правило выражается в определенной совокупности процедур, которые включают:

- 1) право быть извещенным — никакое решение не должно приниматься против стороны, пока она не извещена о предъявленных к ней требованиях;
- 2) право представлять факты и свидетельства — возможность изложить свои соображения в письменной или устной форме;
- 3) право опровергать неблагоприятные свидетельства;
- 4) ни одно свидетельство не может быть взято «за спиной» другой стороны;
- 5) право на мотивированное решение — стороны должны быть ознакомлены с мотивами решения, иначе они не могут быть уверены, что их аргументы рассмотрены и поняты, и будут лишены возможности критиковать принятое решение;
- 6) право на установленное решение — решение должен выносить тот, кто слушал дело;
- 7) правило против предписаний — решение должно быть фактически решением того, кто его принимал, так как оно не должно приниматься под чьим-либо влиянием или по чьему-либо указанию².

Каждая система административной юстиции предполагает, что разрешение административных споров происходит в процессуальной форме. Разрешение административных споров в зависимости от системы административной юстиции может осуществляться в двух процессуальных формах: гражданско-процессуальной и в форме административного процесса в его двух разновидностях — судебной и внесудебной.

Гражданско-процессуальная форма используется, прежде всего, в странах, где рассмотрение административных вопросов осуществляется общими судами. В этом случае предполагается, что разрешение административных споров в основном не отличается от разбирательства гражданских дел, за исключением оговорок о некоторых особых правилах. Этим обусловлено отсутствие каких-либо существенных изменений в структуре и составе обычного суда, а также в самой процедуре разрешения споров. Эта процедура строится на принципах устности, гласности, равенства сторон, состязательности, а бремя доказывания лежит на обращающейся стороне. Процедура разбирательства дел в административных судах, как правило, унифицирована и законодательно регламентирована³.

Наличием своих собственных процедурных правил характеризуется административный процесс в административных органах и административных

¹ См.: Старилов. Ю. Н. Административная юстиция. М., 2004. С. 185–188.

² См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М., 2003. С. 280–287.

³ См.: Законодательное регулирование административных процедур в странах Западной Европы и Японии. С. 18.

судах (трибуналах). Административный процесс складывается из ряда процедурных стадий.

Первой стадией является возбуждение административного дела. Инициатором административного процесса чаще всего является частное лицо (истец, апеллянт), не удовлетворенное административным решением и обращающееся с иском заявлением или жалобой. Однако он может инициироваться также юридическим лицом, служащим и даже органом исполнительной власти, например в спорах, связанных с оценкой законности административных актов. Заявитель должен доказать, что у него есть законный и разумный интерес в аннулировании административного акта.

Основаниями для возбуждения процесса, как правило, выступают: отсутствие права органа управления на издание административного акта; несоблюдение юридических требований подготовки и издания акта управления; злоупотребление полномочиями, возложенными на административный орган законом, или их неправомерное использование; фактическое нарушение закона.

Подача иска по общему правилу не приостанавливает исполнение оспариваемого акта. Однако по специальной просьбе и при наличии серьезных оснований его действие может быть приостановлено самим административным судом, либо по его просьбе компетентной инстанцией, вышестоящей по отношению к органу, решения которого обжалуются. О предъявлении иска оповещается в течение определенного срока орган, издавший акт. В ряде зарубежных государств до обращения в административный суд частное лицо должно оспорить не удовлетворяющий его административный акт в органе, издавшем этот акт. Возражение направляется в орган, принявший решение, однако проверка оспариваемого акта проводится вышестоящей инстанцией. В случае отклонения претензии заинтересованное лицо может в течение определенного срока обратиться в административный суд.

Сроки заявления претензий к актам управления в разных странах различны. Однако, как правило, они устанавливают весьма узкие временные рамки для обжалования, например, во Франции — два месяца со дня опубликования административного акта, в США — 60 дней¹.

Вторую стадию административного процесса составляет разбирательство заявленных исковых требований в форме разбирательства дела судом. Оно имеет черты общего судебного разбирательства, но ему присущи и специфические черты. Суд не связан только претензиями и доказательствами сторон, он вправе сам расследовать обстоятельства дела и привлекать к разбирательству третьих лиц. Разбирательство проводится методами: экспертизы, опроса сторон и свидетелей, анализа документов и другими. Рассмотрение дел в органах административной юстиции может проходить как в открытом, так и в закрытом режиме. Стороны вправе участвовать в деле лично, либо поручать его адвокату или доверенному лицу, а в некоторых странах могут даже не присутствовать на заседаниях. Кроме этих участников процесса в некоторых странах на заседаниях может присутствовать прокурор и свидетели.

¹ См.: *Ефремов М. О.* Административные процедуры как основной правовой элемент в административной деятельности // *Право: теория и практика.* 2003. № 18.

В ряде зарубежных государств в органах административной юстиции используется упрощенная процедура и протокол не ведется. Это делает разбирательство дел менее дорогостоящим, чем в общих судах.

Процесс разбирательства завершается вынесением решения. Органы административной юстиции выносят решение об отклонении иска и подтверждении оспариваемого акта, либо об удовлетворении иска и признании оспариваемого решения полностью (частично) недействительным. Аннулированный акт или его отмененная часть не подлежат исполнению. Если же он уже был исполнен, то положение должно быть восстановлено в том виде, в каком оно находилось до принятия акта. Во всех системах административной юстиции действует общее правило: по искам о превышении власти суд может лишь отменить административный акт, но не вправе изменить его либо заменить новым. Учреждения административной юстиции, как правило, неправомочны налагать взыскания или принимать какие-либо другие меры воздействия к должностным лицам.

Возможна третья стадия административного процесса, когда решение административного суда оспаривается сторонами путем апелляции или кассационной жалобы. При этом возможны два основных пути апелляции: — решения административных трибуналов обжалуются в апелляционные трибуналы того же вида, а затем в общий суд либо апелляция подается сразу в общий суд.

Заключительная стадия административного процесса — выполнение решений органов административной юстиции. Законодательство зарубежных государств устанавливает сроки исполнения таких решений органами исполнительной власти, а также меры ответственности руководителей этих органов за неї

*Молчанов П. В.,
начальник отдела ФКУ НИЦ БДД МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

*Дизер О. А.,
докторант адъюнктуры (докторантуры)
Омской академии МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

К вопросу о реализации административной ответственности за нарушение части 1 статьи 19.22 КоАП РФ

Допуск предназначенных для участия в дорожном движении на территории Российской Федерации транспортных средств в соответствии с ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹ осуществляется путем их регистрации и выдачи

¹ СЗ РФ. 11.12.1995. № 50. Ст. 4873 (с посл. изм. и доп.).

соответствующих документов. На каждое транспортное средство выдаются свидетельство о регистрации и государственные регистрационные знаки установленного образца. Нормативными правовыми актами установлены правила регистрации транспортных средств, в том числе основания и сроки регистрации, субъекты и т. д.¹

Часть 1 ст. 19.22 «Нарушение правил государственной регистрации транспортных средств всех видов (за исключением морских судов и судов смешанного (река — море) плавания), механизмов и установок в случае, если регистрация обязательна» Кодекса РФ об административных правонарушениях² влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц — от двух тысяч до трех тысяч пятисот рублей; на юридических лиц — от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Согласно ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ рассмотрение данных нарушений (в части регистрации автомобилотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования) отнесено к компетенции органов внутренних дел.

Пункты 1, 5 и 7 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ уточняет круг лиц, рассматривающих такие дела: начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители; начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель; старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения.

Следует отметить, что количество нарушений этого вида имеет тенденцию к снижению и составляет 288 627 в 2014 г. (— 19,5% к АППГ) против 357 902 в 2013 г.³

В научных работах, посвященных исследованию проблематики регистрации транспортных средств⁴, вопросы административной ответственности за соответствующие нарушения практически не рассматривались.

¹ Постановление Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автомобилотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.08.1994. № 17. Ст. 1999 (с посл. изм. и доп.).

² СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с посл. изм. и доп.).

³ Статистические данные Госавтоинспекции МВД России.

⁴ См., напр.: *Попандопуло Д. В.* Государственная регистрация транспортных средств как мера противодействия их незаконному обороту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006; *Дудин Г. Е.* Административно-правовое регулирование регистрации транспортных средств // Административное и муниципальное право. 2009. № 3 (15). С. 52–55; *Затолкин А. А.* О некоторых проблемах привлечения к административной ответственности вла-

Объективную сторону рассматриваемого правонарушения составляет несоблюдение установленных правил государственной регистрации транспортных средств всех видов, механизмов и установок. Состав правонарушения является формальным, при котором наступления вредных последствий не требуется. С субъективной стороны оно характеризуется умышленной виной. Субъектами правонарушения являются юридические и физические лица — собственники, а также законные владельцы транспортных средств. Должностные лица за выпуск транспортных средств, не зарегистрированных в установленном порядке, несут административную ответственность по ст. 12.31 КоАП РФ¹.

Объектом рассматриваемого нами нарушения являются Правила регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденные приказом МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001². Согласно пункту 4 указанных правил Собственники транспортных средств либо лица, от имени собственников владеющие, пользующиеся или распоряжающиеся на законных основаниях транспортными средствами, обязаны в установленном порядке зарегистрировать их или изменить регистрационные данные в течение срока действия регистрационного знака «Транзит» или в течение 10 суток после приобретения, таможенного оформления, снятия с регистрационного учета транспортных средств, замены номерных агрегатов или возникновения иных обстоятельств, потребовавших изменения регистрационных данных.

Согласно п. 1 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090³, механические транспортные средства и прицепы должны быть зарегистрированы в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации или иных органах, определяемых Правительством Российской Федерации, в течение срока действия регистрационного знака «Транзит» или 10 суток после их приобретения или таможенного оформления.

дельцев транспортных средств, нарушающих государственную регистрацию автомобилей // Общество и право. 2009. № 3 (25). С. 250—253.

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. М.: Проспект, 2011. С. 879.

² Приказ МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств» (вместе с Правилами регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним // Российская газета. № 5. 16.01.2009 (с посл. изм. и доп.).

³ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531 (с посл. изм. и доп.).

В соответствии с ч. 2 ст. 218 Гражданского кодекса РФ¹, право собственности на имущество, которое имеет собственника, может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества. В случае смерти гражданина право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит по наследству к другим лицам в соответствии с завещанием или законом. В случае реорганизации юридического лица право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит к юридическим лицам — правопреемникам реорганизованного юридического лица.

В случаях невыполнения вышеуказанных обязанностей у собственников транспортных средств, образуется состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.22 КоАП РФ.

Из содержания ст. 19.22 КоАП РФ следует, что для привлечения к ответственности по этой статье наличие факта управления (допуска к движению) транспортным средством не является обязательным, достаточно факта нарушения правил регистрации (например, нарушение 10-дневного срока, установленного для регистрации транспортного средства).

Рассматривая вопрос привлечения собственников транспортных средств к административной ответственности необходимо понимать, что процесс регистрации транспортного средства, включает в себя ряд административных процедур, в рамках выполнения которых заявитель может получить отказ в предоставлении государственной услуги.

Исчерпывающий перечень оснований для приостановления или для отказа в предоставлении государственной услуги определены в п. 24 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 7 августа 2013 г. № 605².

Одним из оснований является наличие запретов и ограничений на совершение регистрационных действий, наложенных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации реализована система межведомственного электронного взаимодействия, позволяющая государственным органам направлять межведомственные запросы для предоставления необходимых сведений, после чего принимать на основании их соответствующие решения.

Должностные лица Федеральной службы судебных приставов (ФССП России) активно используют возможности данной системы, для получения сведений о наличии у граждан, в отношении которых ведется исполнительное производство, зарегистрированных транспортных средствах и прицепах

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ». 05.12.1994. № 32. Ст. 3301 (с посл. изм. и доп.)

² Приказ МВД России от 7 августа 2013 г. № 605 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним» // Российская газета. № 223. 04.10.2013.

к ним. На основании полученных сведений ими налагается запрет проведения регистрационных действий.

Вместе с тем необходимо признать, что в настоящее время данная электронная система не вполне совершенна и получаемые ФССП России сведения не всегда носят объективный характер.

На практике это выглядит следующим образом. Приобретая транспортное средство, ранее принадлежавшее нескольким владельцам, гражданин не застрахован от того, что на него не наложен запрет совершения регистрационных действий, при этом исполнительное производство ведется не в отношении того, у кого он покупал, а в отношении предыдущего собственника транспортного средства, и в момент наложения ограничений вышеуказанное лицо уже автомобилем не владело. Однако ФССП России руководствуется информацией полученной через систему межведомственного электронного взаимодействия.

Получается, что добросовестный покупатель, обратившись в регистрационное подразделение в процессе выполнения административных процедур по регистрации транспортного средства узнает, что на него наложены ограничения, в связи с чем, ему отказано в предоставлении государственной услуги. При этом вины его, как и прежнего собственника, нет. Данный гражданин вынужден обращаться в ФССП России для снятия запретов и ограничений на приобретенное им транспортное средство и доказывать, что в момент их наложения собственником транспортного средства являлся совершенно другой гражданин.

При этом отведенные для регистрации транспортного средства сроки не приостанавливаются, и, обратившись по истечению 10 суток в регистрационное подразделение, заявитель с удивлением узнает, что подпадает под административную ответственность по ч. 1 ст. 19.22 КоАП РФ.

Таким образом, собственник транспортного средства может быть подвергнут административному наказанию за нарушение правил регистрации транспортного средства по независящим от него обстоятельствам, в связи с чем, необходимо рассмотреть вопрос о внесении в правила регистрации термина «приостановление срока отведенного на регистрацию транспортного средства» и разработке его определения.

Выше мы рассмотрели только одну ситуацию, при которой в процессе проведения регистрационных действий, собственник может получить отказ в проведении регистрационных действий. К остальным причинам отказа можно также отнести направление транспортного средства на исследование с целью определения подлинности идентификационной маркировки, нанесенной на транспортные средства организациями-изготовителями или представленными документами, наличие сведений о нахождении транспортных средств, номерных агрегатов в розыске или представленных документов в числе утраченных (похищенных) и т. д.

Полагаем, дальнейшее исследование административно-правового института регистрации транспортных средств и ответственности за нарушение правил в данной сфере, позволит найти правильное решение в целях повышения эффективности защиты прав и законных интересов участников движения.

*Овчинникова Л. И.,
доцент кафедры «Административное
и информационное право» Финансового
университета при Правительстве РФ,
кандидат юридических наук, доцент,*

*Волковская Е. А.,
студентка 2 курса юридического факультета
Финансового университета
при Правительстве РФ*

Продовольственная безопасность России в современных экономических реалиях

В современных экономических реалиях и международных политических отношениях, формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства, особую актуальность приобретает тема продовольственной безопасности, которая является составной частью национальной безопасности государства, сохранению ее суверенитета и необходимым условием для поддержания достойного уровня жизни. К основным угрозам продовольственной безопасности можно отнести такие, как: ценовые диспропорции, превышение пороговой величины насыщения внутреннего рынка импортной продукцией; низкий уровень платежеспособного спроса населения на продукты питания; низкий уровень инфраструктуры рынка; неразвитость системы мониторинга и прогнозирования агропромышленного рынка, дефицит квалифицированных кадров.

Обостряет интерес к данному вопросу и тот факт, что начиная с марта 2014 года, когда по результатам крымского референдума полуостров вошел в состав России. После этого исторического события США, Европейский союз и некоторые другие страны объявили санкционную войну нашей стране. Первоначально санкции носили индивидуальный характер, но после введения секторальных санкций (в военно-промышленной, банковской и нефтяной отрасли), Президент РФ В. В. Путин подписал Указ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»¹. Указ стал основой для введения Правительством России эмбарго на импорт ряда продовольственных товаров из стран, применяющих «экономические санкции в отношении российских юридических и (или) физических лиц»². Определенные сложности в обеспечении продовольственной безопасности накладывает и членство России во Всемирной торговой

¹ Указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560 (с изм. от 24.06.2015) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 07.08.2014 № 778 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности РФ» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

организации, например, существуют ограничения на финансирование программ поддержки сельского хозяйства внутри страны.

Согласно Индексу продовольственной безопасности на 2014 год (The Global Food Security Index), из 109 стран Российская Федерация занимает лишь 43 позицию, при оценке продовольственной безопасности ключевыми критериями выступали: уровень доступности и потребления продуктов питания, наличие и достаточность этих продуктов, уровень качества и безопасности и некоторые другие аспекты¹.

В июне этого года в городе Ростове-на-Дону состоялось еще одно важное событие, затрагивающее вопросы продовольственной безопасности — I Всероссийский форум продовольственной безопасности, в котором приняли участие представители 38 регионов России. Главной темой форума было подведение промежуточных итогов и планирование дальнейших действий по выполнению Доктрины продовольственной безопасности России. По итогам прошлого года, согласно статистическим данным, России удалось обеспечить граждан четырьмя из восьми видов продукции: зерном, сахаром, растительным маслом и картофелем².

Необходимо отметить, что проблема продовольственной безопасности в первую очередь связана с эффективным управлением и экономическими науками, вместе с тем задачи государства по обеспечению продовольственной безопасности в значительной степени нуждаются в правовой регламентации, для чего в первую очередь необходимо выявить смысл термина «продовольственная безопасность».

Однозначного подхода к трактовке продовольственной безопасности не существует. Впервые это понятие прозвучало на Всемирной продовольственной конференции 1974 г., участие в ней приняли представители 134 государств. Легальная дефиниция была закреплена в Римской декларации по всемирной продовольственной безопасности 1996 г.: «продовольственная безопасность представляет собой право каждого на доступ к безопасным для здоровья и полноценным продуктам питания, в соответствии с правом на адекватное питание и основным правом каждого на свободу от голода»³.

Рассматривая законодательную базу России, регулиющую этот аспект национальной безопасности, можно прийти к выводу, что она находится в стадии становления. Государство признает актуальность государственного регулирования продовольственной безопасности, поэтому в настоящее время ведет активную нормотворческую и законодательную деятельность по решению проблем продовольственной безопасности.

Основными документами по данному вопросу в нашей стране являются Указы Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской

¹ A report from The Economist Intelligence Unit // URL: <http://www.dupont.com/content/dam/dupont/industries/packaging-and-printing/packaging-and-printing-landing/documents/DuPont-Global-Food-Security-Index-Findings.pdf>.

² Дмитрий Медведев принял участие в I Всероссийском форуме продовольственной безопасности // URL: government.ru/news/18378/.

³ Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и план действий всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, Рим, 13 ноября 1996 года // URL: http://economic_slovar.jofo.ru/583273.html.

Федерации до 2020 года»¹ и «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»². Исходя из текста документов следует, что национальные интересы государства, на долгосрочную перспективу, состоят в обеспечении продовольственной безопасности Российской Федерации — состоянии экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни³.

В Доктрине развиваются положения стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, среди основных задач подчеркивается обеспечение продовольственной безопасности независимо от изменений внутренних и внешних условий. Также в ней устанавливаются пороговые значения продовольственной безопасности, в частности доля отечественного сельскохозяйственного сырья и продовольствия в общем объеме продаж на отечественном рынке должна составлять не менее 85% от доли мяса и мясопродуктов, молока и молочных продуктов — 90%, картофеля — 95%⁴, однако в октябре этого года Министерство сельского хозяйства разработало проект «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120» (далее — проект), в настоящее время проект находится на стадии оценки регулирующего воздействия (ОРВ)⁵ Основной новацией проекта стала корректировка методики расчета показателей продбезопасности т. е., если раньше мы исходили из доли отечественной продукции в общем объеме продовольствия в стране, то теперь предлагается считать, насколько отечественное производство способно удовлетворить спрос россиян. В частности был введен новый пункт об обеспечении населения фруктами и ягодами на 70%, предлагается повысить и некоторые другие пороговые показатели. Также доктрина дополнена пунктом о развитии системы продовольственной помощи нуждающимся. Это большая и важная программа, которая потребует серьезных финансовых вложений и роста объема сельхозпроизводства.

Продовольственная безопасность — это приоритетное развитие государства и общества, оно обеспечивается работой целой системы органов власти, имеющих определенную и иерархичную структуру. Указы Президента РФ

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ П. 5 «Общие положения» Указа Президента РФ от 30.01.2010 № 120.

⁴ Показатели продовольственной безопасности РФ и критерии их оценки из Указа Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный портал проектов нормативно правовых актов // URL: http://economic_slovar.jofo.ru/583273.html.

«О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ и «О системе и структуре федеральных органов»² распределяет управленческие функции между министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами. Конечно же, сюда входят и органы общей компетенции: Президент РФ, Правительство РФ и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и другие, но основную роль играют органы специальной, отраслевой и межотраслевой и внутриведомственной компетенции. Большая часть функций по обеспечению продовольственной безопасности возложена на Министерство сельского хозяйства, т. к. вне всякого сомнения, сельское хозяйство — основной источник продовольствия.

Перечень полномочий Минсельхоз России определяется постановлением Правительства РФ № 450³, однако в данном акте отсутствует прямое упоминание о возложении функций в области обеспечения продовольственной безопасности.

Абсолютизировать роль данного министерства нельзя, т. к. отдельные полномочия возложены на Министерство экономического развития, Министерство здравоохранения, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, а также подотчетные этим министерствам соответствующие службы и агентства: Федеральное агентство по государственному резервам, Федеральное медико-биологическое агентство и другие.

Однако продовольственная безопасность осуществляется не только на федеральном уровне, каждый регион с учетом своих специфических особенностей разрабатывает институциональную модель продовольственной безопасности, закреплённую в соответствующих нормативно правовых актах. В качестве примера региональных актов в области продовольственной безопасности можно указать закон «О продовольственной безопасности города Москвы». Основной целью проведения продовольственной политике в Москве является рост потребления жителями города Москвы основных видов продовольствия до рекомендуемых размеров потребления. Проведения данной политики осуществляется посредством разработки и реализации городских целевых программ⁴.

В некоторых регионах такие акты только принимаются, в частности проект разрабатывается в Калининградской области. С учетом особого географического положения, занимаемого этим субъектом РФ, продовольственная безопасность выступает приоритетным направлением региональной государственной политики. Работа по увеличению степени самообеспеченности населения Калининградской области продовольствием ведется Правительством

¹ Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 21.07.2015) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 12.09.2015) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Закон г. Москвы от 12.07.2006 № 39 (ред. от 16.07.2014) «О продовольственной безопасности города Москвы» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

области постоянно. Под Калининградом реализуется масштабный инвестиционный проект производства по птицеводству. «Торгово-птицеводческая компания «Балтптицепром» является единственным в регионе и одним из самых крупных производителей мяса цыплят-бройлеров¹.

Отдельные положения обеспечения продовольственной безопасности регулируются Кодексом об административных правонарушениях. Так, норма статьи 6.3. предусматривает ответственность должностных лиц за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в виде штрафа от 500 до 1 тыс. рублей. Естественно, что такое наказание не является фактором, сдерживающим правонарушителя, не обеспечивает защиту граждан, общества и государства. Глава 8 КоАП РФ, посвященная «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» косвенно затрагивает обеспечение продовольственной безопасности, т. к. нанесение ущерба окружающей среде может сказаться на отдельных продовольственных показателях. К одной из основных угроз продовольственной безопасности относится ценовая диспропорция, ст. 14.6 «Нарушение порядка ценообразования» предусматривает ответственность должностных лиц от 50 тыс. рублей или дисквалификацию до трех лет за данное правонарушение².

Некоторые деяния, в силу их большей общественной опасности переходят в категорию уголовных преступлений. Например, статья 238 Уголовного кодекса РФ устанавливает ответственность за производство, хранение, перевозку либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности³.

Таким образом, как заявляет российское руководство, Россия намерена продолжать реализовывать свою продовольственную политику на основе импортозамещения. Стратегические цели здесь остаются неизменными — создание современного сельского хозяйства, высокотехнологичного пищевого сектора, конкурентоспособной системы торговли, современного машиностроения. Все это должно стать прочной базой для продовольственной безопасности страны. Для более эффективной реализации положений Доктрины продовольственной безопасности требуется осуществить мероприятия по развитию системы обеспечения качества товаров, защиты потребителей и пересмотреть роль административного законодательства в профилактике нарушений данной категории. Отдельного анализа заслуживает и сама Доктрина, исходя из которого, возможно и нужно было бы разработать и принять отдельный федеральный закон, регулирующий продовольственную безопасность страны, потому что Доктрина имеет больше программный характер, непосредственно влияющий на структуру и характер функционирования правовой системы Российской

¹ Калининградская область наращивает продовольственную безопасность. // Госновости. 21.11.2014. URL: <http://gosnovosti.com/2014/11/калининградская-область-наращивает/> (дата обращения: 12.11.2015).

² Ст. 6.3, глава 8. Ст. 14.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Ст. 238 Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Федерации, а Россия относится к романо-германской правой семье, где основным нормативным источником является нормативный правовой акт.

*Попова Н. Ф.,
профессор кафедры административного и информационного
права Финансового университета при Правительстве РФ,
доктор юридических наук, профессор*

К вопросу о содержании термина «процедура» в законодательстве и в теории

Термин «процедура» (от лат. *procedo* — продвигаюсь) имеет несколько значений: 1) как составная часть операции, процесса; 2) официально установленный, предусмотренный правилами способ и порядок действий при осуществлении, ведении дел¹.

В законодательстве довольно широко используется этот термин. Дано определение конкретных видов процедур. Например, таможенная процедура определяется как совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории таможенного союза или за ее пределами². В целях таможенного регулирования в отношении товаров устанавливаются следующие виды таможенных процедур: 1) выпуск для внутреннего потребления; 2) экспорт; 3) таможенный транзит; 4) таможенный склад; 5) переработка на таможенной территории; 6) переработка вне таможенной территории; 7) переработка для внутреннего потребления; 8) временный ввоз (допуск); 9) временный вывоз и другие (всего 17 видов).

В Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» называются семь процедур, применяемых в деле о банкротстве к должнику, и их определение. К ним относятся: наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление, конкурсное производство, реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина и мировое соглашение. Например, под наблюдением понимается процедура, применяемая к должнику, в целях обеспечения сохранности его имущества, проведения анализа финансового состояния должника, составления реестра требований кредиторов и проведения первого собрания кредиторов.

В Бюджетном кодексе РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ устанавливаются процедуры, осуществляемые в рамках бюджетного процесса. Например, процедура составления и исполнения бюджета по расходам, процедура составления и исполнения бюджета по доходам, процедура составления бюджетной

¹ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2011.

² См.: Статья 4 Таможенного кодекса (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17).

отчетности и ведения бюджетного учета главным администратором доходов бюджета и подведомственными администраторами доходов бюджета (ст. 160.2–1), процедура рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов (ст. 36).

Термин «процедура» в законодательстве также используется применительно к эмиссии различных видов ценных бумаг¹, экспертизы лекарственных средств², идентификации молока и продуктов его переработки³, торгов и порядка заключения договоров⁴.

Статья 17 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» устанавливает требования по обеспечению радиационной безопасности граждан при проведении медицинских рентгенодиагностических процедур. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 191-ФЗ «О передаче и принятии Российской Федерацией лиц, страдающих психическими расстройствами, в отношении которых имеется решение суда о применении принудительных мер медицинского характера» в ст. 13 называет отдельные процедуры, связанные с передачей или принятием таких лиц.

В законодательстве установлены права граждан при проведении медицинских процедур с применением ионизирующего излучения,⁵ порядок альтернативной процедуры урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)⁶ и т. д.

Встречается этот термин и в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственных функций. Так, Приказ Минобрнауки России от 30 августа 2012 г. № 676, который утверждает Административный регламент Минобрнауки по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью представительств иностранных государственных органов и организаций по усыновлению (удочерению) детей на территории РФ..., устанавливает сроки и последовательность административных процедур при осуществлении данной государственной функции. К ним относятся процедуры: осуществление мониторинга деятельности представительства; осуществление плановой проверки деятельности представительства; осуществление внеплановой проверки деятельности представительства; приостановление (прекращение) действия разрешения на открытие представительства либо разрешения на осуществление деятельности по усыновлению.

Приказ Минздрава России от 7 июля 2015 г. № 419н, утверждающий Административный регламент по предоставлению органами исполнительной власти субъектов РФ государственной услуги по лицензированию фармацевтической деятельности..., определяет, что при предоставлении этой

¹ См.: Статья 19 ФЗ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

² См.: Статья 26 ФЗ от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

³ См.: Статья 25 ФЗ от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию».

⁴ См.: Статья 18.1 ФЗ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

⁵ См.: Статья 19 ФЗ от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

⁶ См.: ФЗ от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

государственной услуги осуществляются следующие административные процедуры:

- 1) рассмотрение заявления, документов о предоставлении лицензии и принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) лицензии;
- 2) рассмотрение заявления, документов о переоформлении лицензии и принятие решения о переоформлении (об отказе в переоформлении) лицензии;
- 3) взаимодействие лицензирующего органа с федеральными органами государственной власти, участвующими в предоставлении государственной услуги, формирование и направление межведомственных запросов в указанные органы, участвующие в предоставлении государственной услуги;
- 4) предоставление дубликата лицензии и копии лицензии;
- 5) прекращение действия лицензии в связи с представлением лицензиатом заявления о прекращении фармацевтической деятельности;
- 6) предоставление сведений о конкретной лицензии.

Проблемы административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти находятся также в центре внимания ученых-административистов¹. Однако до сих пор среди них отсутствует единство взглядов на соотношение понятий «административный процесс», «административное производство» и «административная процедура».

Существует широкое и узкое их понимание административного процесса. В широком смысле слова административный процесс — это властная деятельность субъектов исполнительной власти. Сторонники понимания процесса только как судопроизводства (юрисдикционной деятельности) другую деятельность, урегулированную правом, считают процедурой.

Все существующие мнения о соотношении понятий «административный процесс», «административное производство» и «административная процедура» можно условно разделить на три подхода. Ряд исследователей полагают, что процедура — это часть процесса. По мнению Ефремова М. О. «административные процедуры как урегулированный административно-правовыми нормами порядок действий органов публичной власти образуют форму не только позитивной управленческой, но и юрисдикционной административной деятельности, связанной с разрешением правовых конфликтов, возникающих в сфере публичного управления. Последние в административно-процессуальном

¹ См., например: *Синюгин В. Ю.* Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 30–33; *Еошина Ю. А.* Административная процедура взаимодействия территориального органа Минюста России с органами и учреждениями публичной власти // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 77–79; *Ордина О. Н.* К вопросу о принятии административно-процедурного кодекса Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 48–50; *Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 23; *Агафонов С. И., Сальников М. Г., Трегубова Е. В.* Принципы реализации административных процедур и запретов в исполнительной деятельности органов государственной власти // Административное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 21; *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

законодательстве обозначаются как административные производства¹. Кони́н В. Н. также обосновывают позицию о том, что административный процесс состоит из совокупности определенных процедур².

Есть исследователи, отождествляющие понятия «процесс» и «процедура»³.

Широко распространено мнение, согласно которому правовая процедура — понятие более широкое, чем юридический процесс⁴. Так, Бахрах Д. Н., рассматривая процедуру как понятие более широкое, чем юридический процесс, отмечает, что «процедура может иметь место и при ведении неюридических дел, носить разовый характер, юридический же процесс — разновидность процедур, причем наиболее совершенная».

Тихомиров Ю. А. правильно определяет административную процедуру как нормативно установленный порядок осуществления полномочным субъектом права определенных действий, совершаемых последовательно, в целях реализации их компетенции и оказания публичных услуг⁵.

Многообразие административной деятельности органов государственного управления требует введения и использования различных административных процедур. Все административные процедуры можно разделить на многие разновидности по различным критериям и основаниям. Так, Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. классифицируют процедуры на следующие виды: а) организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений); б) принятие решений (правовых актов, устных решений и др.); в) использование информации (документооборот, информационное обслуживание); г) решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.); д) делегирование полномочий; е) совершение юридических действий (лицензирование и др.); ж) проведение координации; з) осуществление контроля; и) деятельность в рамках целевых программ; к) рассмотрение обращений граждан; л) рассмотрение предложений общественных объединений; м) разрешение разногласий; н) действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т. п.); о) порядок реорганизации и управления организацией; п) международные и смешанные процедуры⁶.

Агафонов С. И. несколько модернизировал этот перечень и выделил: а) организационные процедуры (делопроизводство, подбор и расстановка кадров, распределение должностных обязанностей и др.); б) нормотворческие

¹ См.: *Ефремов М. О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9–10.

² См.: *Кони́н В. Н.* К вопросу о понятии и видах административных процедур // Административное право и процесс. 2007. № 6. С. 13.

³ См.: *Лучин О. В.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25–26.

⁴ См.: *Протасов В. Н.* О насущной потребности в новой учебной дисциплине // Государство и право. 2003. № 12. С. 56; *Бахрах Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 12–13; *Винницкий Д. В.* Российское налоговое право: Проблемы теории и практики. СПб., 2003 и др.

⁵ См. подробнее: *Тихомиров Ю. А.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 12.

⁶ См.: *Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В.* Указ. соч. С. 3.

процедуры (подготовка и принятие нормативных и индивидуальных актов); в) информационные процедуры (документооборот, информационное обслуживание, информационный обмен и др.); г) административные процедуры, связанные с осуществлением организационно-технических действий (материально-техническое обеспечение и др.); д) административно-управленческие процедуры связанные с распределением, перераспределением и делегированием полномочий; е) административные процедуры, связанные с осуществлением юридически значимых действий (регистрация, лицензирование, квотирование, учет и др.); ж) контрольно-надзорные процедуры; з) административные процедуры, связанные с рассмотрением предложений и заявлений, и иные юрисдикционные процедуры; и) административные процедуры, реализуемые в чрезвычайных ситуациях и особых конституционно-правовых и административно-правовых режимах; к) административные процедуры координации и взаимодействия; л) административные процедуры, реализуемые в рамках разрешительной системы, в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также обеспечения безопасности личности и др.¹

Лазарев И. М. рассматривает следующие виды административных процедур:

1) правопроставительные; 2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями; 3) лицензионно-разрешительные; 4) регистрационные; 5) контрольно-надзорные; 6) государственно-поощрительные².

Хазанов С. Д. подразделяет административные процедуры на: процедуры внутренней организации публичной администрации (организационные, кадровые и т. п.); процедуры взаимодействия между субъектами публичной администрации; процедуры взаимодействия публичной администрации с физическими и юридическими лицами³.

По функциональной принадлежности и внутреннему содержанию Кочин В. Н. выделяет такие разновидности административных процедур, как процедуры формирования органов исполнительной власти, принятия управленческих решений, по рассмотрению обращений граждан, административные процедуры в миграционной сфере и т. д.⁴

Таким образом, при понимании административного процесса в широком смысле слова (управленческий подход) он включает процедуры, направленные на позитивное применение, и юрисдикционные производства, связанные с разрешением споров. Т.е. процедура — это составная часть процесса, а процесс состоит из процедур и производств.

Административные процедуры устанавливают эффективные правовые ограничения для публичной власти.

Можно предложить классификацию процедур в зависимости от функций, возложенных на федеральные органы исполнительной власти, на следующие

¹ См.: Агафонов С. И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12.

² См.: Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 53.

³ См.: Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 60.

⁴ См.: Кочин В. Н. Указ. соч. С. 32.

виды: правотворческие; правоприменительные, по оказанию государственных услуг, осуществлению контроля и надзора в установленной сфере деятельности; по управлению государственным имуществом. Причем следует отметить, что контрольно-надзорные полномочия органов исполнительной власти реализуются при осуществлении лицензионных, разрешительных, аттестационных, регистрационных и других процедур.

Также процедуры можно разделять по сферам и областям государственного управления и по другим основаниям (например, по видам организационно-правовых форм органов исполнительной власти их осуществляющих).

Ученые, понимающие административный процесс только как судопроизводство, деятельность органов исполнительной власти по выполнению возложенных задач и функций, урегулированную правом, считают административной процедурой.

*Понугаев Ю. И.,
профессор Московского университета
МВД России имени В. Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

О сущности административной ответственности и направлениях совершенствования законодательного регулирования ее материально- правового и процессуального институтов

К важнейшим средствам охраны правопорядка относится юридическая ответственность, и, в частности, такой ее широко применяемым вид, как административная ответственность¹.

Не смотря на то, что административная ответственность является одной из фундаментальных категорий административно-деликтного права, получила законодательное отражение в формулировках многих норм КоАП РФ², тем не менее она, как, впрочем, и юридическая ответственность в целом, не имеет нормативно оформленного определения, которое раскрывало бы ее юридическую сущность и содержание. В свою очередь их уяснение крайне важно и необходимо для адекватной оценки состояния правового регулирования административной ответственности, ее соотношения с другими видами юридической ответственности, а также для разработки предложений по оптимизации этого регулирования.

Следует отметить, что институт административной ответственности является предметом научного интереса нескольких поколений

¹ Статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ и МВД России, экспертные оценки свидетельствуют, что к административной ответственности в стране ежегодно привлекается около 100 млн. физических и юридических лиц.

² Термин «административная ответственность» присутствует в 26 статьях КоАП РФ и в названии его второй главы.

ученых-административистов¹. Актуальность проблем этого института не уменьшается по причинам многогранности предмета исследования и перманентного изменения законодательства, регулирующего административную ответственность².

Отсутствие нормативно закрепленной и общепризнанной научной дефиниции административной ответственности обуславливает необходимость сформулировать понятие исследуемой правовой категории. По нашему мнению, административная ответственность может быть представлена как установленное законом правовое последствие совершения административного правонарушения, состоящее в возложении на правонарушителя обязанности претерпеть лишения и правоограничения, которые закон связывает с совершением административного правонарушения, и реализация этой обязанности посредством правоприменительной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, осуществляемой в установленном законом порядке.

Содержание административной ответственности (суть правовых последствий совершения правонарушения) определено материальными и процессуальными нормами административно-деликтного законодательства (КоАП РФ и соответствующих законов субъектов Федерации), образующими соответственно материальный и процессуальный правовые институты. Помимо содержания административной ответственности (вида и объема правоограничений, связанных с совершением административного правонарушения), они устанавливают условия и порядок ее наступления и реализации (сроки давности привлечения к административной ответственности, основания освобождения от административной ответственности, процессуальный порядок ее реализации и др.).

Составляющие названные институты правовые нормы являются предпосылками возникновения сложного административно-деликтного правоотношения (правоотношений), в рамках которого (которых) и существует административная ответственность. Если правовые институты представляют собой статическую модель административной ответственности, то в правоотношении проявляется ее (ответственности) динамика. Административно-деликтное (охранительное) отношение является правовой формой возникновения и реализации административной ответственности.

Таким образом, материальные и процессуальные нормы, регулирующие административную ответственность, представляют взаимосвязанные и взаимообусловленные, но разные правовые институты. Они имеют разные предмет и метод правового регулирования. Так, материальные нормы административно-деликтного права регулируют отношения исключительно между государством и лицом, совершившим административное правонарушение. Им свойствен исключительно императивный, обязывающий метод правового регулирования.

¹ См., например: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970; *Дугенец А. С.* Административная ответственность по российскому праву: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; *Серков П. П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 11.

² Так, в действующий КоАП РФ внесено более 2500 изменений, касающихся оснований, содержания административной ответственности и процедуры ее реализации.

Процессуальные нормы регулируют не только отношения между лицом, совершившим административное правонарушение, и государством в лице органов и должностных лиц, уполномоченных реагировать на правонарушение, но и отношения, складывающиеся между этими органами и должностными лицами при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, между ними и потерпевшими, свидетелями, экспертами и другими участниками производства. Регулирование отношений между указанными субъектами осуществляется не только обязывающими или императивными методами, но и методами управомочивающими, дозволения (например, предоставление возможности отдельным участникам производства по делу об административном правонарушении отказаться от дачи показаний, заявлять ходатайства, представлять доказательства, обжаловать решение по делу и др.).

Таким образом, представляется возможным выделить материально-правовой и процессуальный институты административной ответственности как взаимообусловленные, но относительно самостоятельные части административно-деликтного права.

Представляется возможным обозначить содержание материально-правового института административной ответственности следующим образом. В-первых, его составляют нормы Общей части КоАП РФ, провозглашающие принципы равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения (ст. 1.4), законности применения административного наказания (ст. 1.6), нормы, определяющие порядок действия законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве (ст. 1.7, 1.8), устанавливающие особенности административной ответственности некоторых субъектов (ст. 2.4–2.6.2, 2.10), определяющие цели и виды наказаний, правила их назначения, сроки давности привлечения к административной ответственности и срок пребывания лица, подвергнутого административному наказанию в состоянии «административной наказанности», возможность освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности (главы 3 и 4 КоАП РФ).

В структуру рассматриваемого института входят и некоторые нормы Особенной части КоАП РФ, которыми установлены основания освобождения от административной ответственности за отдельные виды административных правонарушений (примечания к ст. 6.8, 6.9, 14.32, 20.25 и др.). Кроме того, в санкциях норм Особенной части Кодекса виды и размеры (сроки) административных наказаний, установленных главой 3 Общей части, конкретизированы применительно к отдельным видам административных правонарушений. Поэтому они рассматриваются как важная составляющая материально-правового института административной ответственности¹.

Система норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (разделы IV, V КоАП РФ), образует процессуальный институт административной ответственности. Являясь правовым институтом, он в свою очередь включает в себя ряд субинститутов (например, субинституты

¹ Такой же составляющей являются санкции, содержащиеся в законодательстве об административных правонарушениях субъектов Федерации.

доказательств — гл. 26, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — гл. 27, возбуждения дела об административном правонарушении — гл. 28, рассмотрения дела — гл. 29 и др.¹) и отдельных норм, содержащихся в Общей части Кодекса (ст. 1.5, 1.6) и в главе 24 (ст. 24.2, 24.3) и др.

В совокупности правовые нормы, составляющие материальный и процессуальный институты административной ответственности, и образуют единую правовую ткань рассматриваемой юридической категории. Анализ ее состояния показывает, что каждый из составляющих ее институтов имеет свои специфические проблемы, требующие дальнейшего разрешения в виде оптимального и качественного законодательного регулирования.

К актуальной проблеме современного состояния материального института административной ответственности следует отнести его соотношение, взаимосвязь и отличительные признаки с аналогичным институтом уголовной ответственности.

Безусловно, их объединяет функциональная направленность, так как они являются видами единой штрафной (карательной) юридической ответственности. Однако, являясь следствием совершения существенно различающихся по характеру и степени общественной опасности правонарушений, очевидно, что административная и уголовная ответственность должны существенно отличаться и по характеру и степени тяжести тех лишений и правоограничений, которым могут подвергаться лица, совершившие такие правонарушения.

До относительно недавнего времени в юриспруденции существовала аксиома о меньшей степени суровости (репрессивности) административной ответственности по сравнению с уголовной. В последнее десятилетие усилиями законодателей она, к сожалению, опровергнута. Максимальные размеры и сроки некоторых видов административных наказаний, предусмотренных для физических лиц, на несколько порядков превосходят минимальные сроки и размеры аналогичных видов уголовных наказаний; сроки давности привлечения к административной ответственности за некоторые виды административных правонарушений равны срокам давности, установленным для преступлений небольшой и средней тяжести²; давность исполнения постановления о назначении административного наказания такая же, как и давность исполнения обвинительного приговора при осуждении за преступление небольшой тяжести.

Перечень подобных несуразностей, явных диспропорций мог бы быть продолжен, но представляется, что и приведенных достаточно для постановки задачи по восстановлению границы между административной и уголовной ответственностью. В этой связи представляется, что дальнейшее

¹ См.: главы 25, 29.1, 30, 31 КоАП РФ.

² Подробнее об этом см.: *Денисенко В. В.* Административное правонарушение и преступление, административная и уголовная ответственность: нетождественное сходство // Материалы VIII Всерос. науч. — практ. конференции с междунар. участием, посвящ. памяти проф. В. Д. Сорокина (3–6 октября 2013). Краснодар, 2014. С. 92–107; *Попугаев Ю. И.* Об оптимизации административно-деликтного законодательства // Там же. С. 27–35; *Попугаев Ю. И.* О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 43–46.

совершенствование материально-правового института административной ответственности должно заключаться в установлении четкой разделительной грани между указанными видами ответственности, предполагающей взаимобусловленные определенные параметры, пропорции верхней и нижней границ соответствующих сходных по наименованию наказаний.

Иного рода проблемы обнаруживаются при анализе процессуального института административной ответственности. Он призван обеспечить реализацию административной ответственности. С одной стороны, составляющие этот институт процессуальные нормы должны предоставить органам и должностным лицам, уполномоченным реагировать на совершенное правонарушение, возможность привлечь виновного к административной ответственности, а с другой — обеспечить соблюдение его прав, а также прав и законных интересов других участников производства по делу об административном правонарушении.

Нынешнее состояние рассматриваемого института не позволяет признать, что он в полной мере обеспечивает решение этой двуединой задачи. Каждой из стадии производства по делу об административном правонарушении присущи свои недостатки правового регулирования.

В наибольшей мере ими страдает субинститут возбуждения дела об административном правонарушении (гл. 28 КоАП РФ). Помимо многочисленного неоправданного дублирования и противоречий составляющих его норм¹, обнаруживаются проблемы концептуального характера. Будучи ограниченными рамками статьи, мы имеем возможность лишь обозначить некоторые из них. Во-первых, глава 28 КоАП РФ, регламентирующая возбуждение дела об административном правонарушении, фактически не определяет содержание деятельности уполномоченных должностных лиц по рассмотрению сообщений (и другой информации) об административных правонарушениях. Получение и закрепление сведений, на основании которых может быть принято решение о возбуждении или об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, предполагает совершение ряда процессуальных действий (установление личности лица, подлежащего административной ответственности, свидетелей, потерпевших, осмотр места совершения правонарушения (и не только, предусмотренного ст. 28.11, как это установлено действующим Кодексом), осмотр вещей, документов, которые могут быть доказательствами по делу, получение объяснений, истребование сведений, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении).

Именно совокупность указанных процессуальных действий и составляет содержание стадии возбуждения дела об административном правонарушении, что не нашло закрепления в рассматриваемом субинституте.

Представляется неоправданным существующее ограничение возможности административного расследования лишь некоторых видов административных правонарушений (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ). Его необходимость обусловлена не видом правонарушения, а характером и объемом сведений о нем, которыми располагает должностное лицо, рассматривающее сообщение о правонарушении,

¹ Подробнее об этом см.: *Кисин В. Р., Понугаев Ю. И.* Поводы и основание возбуждения дела об административном правонарушении: состояние и оптимизация правового регулирования // Научный портал МВД России. 2014. № 3. С. 57–61.

и которые необходимы ему для принятия решения о возбуждении или отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

И следующая, связанная с названной, проблема рассматриваемого субинститута административной ответственности состоит в том, что составляющие его нормы фактически не предусматривают возможности возбуждения дела об административном правонарушении при неустановлении лица, его совершившего, если по данному виду правонарушения не предусмотрено административное расследование. Вместе с тем неустановление лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, не признается основанием и для отказа в возбуждении дела. Таким образом, должностное лицо, получившее, например, заявление пострадавшего об уничтожении, повреждении или хищении его имущества неизвестным лицом, лишено возможности принять по нему какое-либо законное решение, а пострадавший лишен возможности реализовать право на защиту от противоправного посягательства.

Рамки статьи не позволяют подробнее остановиться на указанных и некоторых других проблемах рассматриваемых институтов административной ответственности.

В завершении хочется отметить, что на нынешнем этапе разработки и принятия новой редакции КоАП РФ привлечение внимания ученых-административистов к необходимости тщательной дальнейшей проработки обозначенных выше проблем законодательного регулирования административной ответственности особенно важно и актуально.

Салдугеев Д. В.,
*доцент кафедры «Социально-гуманитарные дисциплины»
ФГБОУ ВПО Южно-Уральский государственный
университет (НИУ) — филиал в г. Миассе,
кандидат исторических наук*

Меры дисциплинарного принуждения к военнослужащим, совершившим административное правонарушение

Дисциплинарно-правовое принуждение — это применение на основе юридических норм в процессе исполнительно-распорядительной деятельности субъектами дисциплинарной (линейной) власти принудительных мер к подчиненным в связи с совершением дисциплинарных (а в установленных специальными нормами случаями и иных) правонарушений. Меры дисциплинарного принуждения применяются чаще всего в связи с дисциплинарными проступками, но могут быть использованы и для борьбы с другими нарушениями и даже аморальными деяниями. Дисциплинарное принуждение, будучи внесудебным, — разновидность исполнительно-распорядительной деятельности¹.

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. С. 586.

Дисциплинарное принуждение может осуществляться только в отношении членов устойчивых коллективов, субъектов постоянных организационных связей (рабочих, служащих, военнослужащих, студентов, заключенных и т. д.). Дисциплинарное принуждение осуществляется субъектами дисциплинарной власти. Обычно ее имеют субъекты линейной власти, руководители коллективов. Исключения из этого правила установлены нормами, предоставившими дисциплинарную власть в отношении военнослужащих начальнику и коменданту гарнизона, а также некоторыми другими актами, действующими на транспорте. Дисциплинарное принуждение регламентировано несколькими отраслями права: трудовым, административным, уголовно-исполнительным. В основном оно регулируется законодательными актами, но в ряде случаев правительственными постановлениями и даже ведомственными актами. Меры дисциплинарного воздействия применяются только к конкретным лицам. Дисциплинарное принуждение не только персонафицировано, но и индивидуализировано. В его рамках существует множество санкций и процедур, рассчитанных только на определенную группу лиц. Дисциплинарное принуждение в отношении определенной категории субъектов регламентируется той отраслью права, которая целиком или в основном регулирует отношения администрации коллектива с ее членами. Так, применительно к рабочим и служащим действует трудовое право, применительно к заключенным — уголовно-исполнительное.

Административное право закрепляет применение мер дисциплинарного воздействия в отношении трех групп, субъектов — членов административных коллективов: 1) милитаризованных служащих (военнослужащих, военизированных служащих, аттестованных работников полиции); 2) обучающихся (учащихся, студентов, аспирантов); 3) лиц, свобода которых временно ограничена на основе норм административного права (помещенных в специальные приемники системы МВД)¹.

Важная особенность дисциплинарно-правового принуждения состоит в том, что оно применяется субъектами линейной власти (руководителями организаций) в отношении их подчиненных — членов легальных, организованных коллективов. Эта черта дисциплинарно-правового принуждения становится наиболее очевидной при сравнении его с административно-правовым принуждением, которое осуществляют субъекты функциональной власти (инспекторы, сотрудники полиции, судьи и др.) в отношении лиц, по службе (работе) им не подчиненных. Если меры административного принуждения используют представители власти, то меры дисциплинарного принуждения — руководители организаций (следует помнить, что должностные лица делятся на две группы:

руководители организаций, их структурных подразделений (субъекты линейной власти);

представители власти — инспекторы, сотрудники правоохранительных органов и иные субъекты функциональной власти).

Из этого общего правила есть ряд исключений. Начальники гарнизонов, помощники начальников гарнизонов по организации гарнизонной службы, старшие морские начальники и военные коменданты гарнизонов имеют право применять дисциплинарные взыскания к военнослужащим, проходящим

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 587.

военную службу в гарнизоне или временно находящимся в гарнизоне, в следующих случаях «когда дисциплинарный проступок касается нарушения правил несения гарнизонной, комендантской или караульной служб, когда дисциплинарный проступок совершен вне расположения воинской части, а также когда дисциплинарный проступок совершен в период нахождения в отпуске, командировке или содержания на гарнизонной гауптвахте»¹.

Ко всем военнослужащим за совершение дисциплинарного проступка могут быть применены следующие меры дисциплинарного воздействия: выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта.

К прапорщикам и мичманам может быть также применен дисциплинарный арест. Солдаты, матросы, сержанты и старшины также могут быть лишены очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег, лишены нагрудного знака отличника, снижены в воинском звании, подвергнуты дисциплинарному аресту².

Также согласно пункту 28 Устава внутренней службы ВС РФ за административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации, за исключением административных правонарушений, за которые они несут ответственность на общих основаниях. При этом к военнослужащим не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, курсантам военных профессиональных образовательных организаций, военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы — также в виде административного штрафа. К солдатам, матросам, сержантам и старшинам могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: а) выговор; б) строгий выговор; в) лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; г) лишение нагрудного знака отличника; д) предупреждение о неполном служебном соответствии; е) снижение в воинской должности ефрейтора (старшего матроса) и сержанта (старшины); ж) снижение в воинском звании ефрейтора (старшего матроса) и сержанта (старшины); з) снижение в воинском звании со снижением в воинской должности ефрейтора (старшего матроса) и сержанта (старшины); и) досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; к) дисциплинарный арест. К прапорщикам и мичманам могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: а) выговор; б) строгий выговор; в) предупреждение о неполном служебном соответствии; г) снижение в воинской должности; д) досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; е) дисциплинарный арест. При этом к военнослужащим женского пола, проходящим военную службу в качестве прапорщиков и мичманов, дисциплинарный арест не применяется³.

¹ П. 75 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ (с изм. на 29 июля 2011 г.).

² П. 54, 55 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ (с изм. на 29 июля 2011 г.).

³ П. 61 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ (с изм. на 29 июля 2011 г.).

К младшим и старшим офицерам могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: а) выговор; б) строгий выговор; в) предупреждение о неполном служебном соответствии; г) снижение в воинской должности; д) досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта¹. При этом к высшим офицерам могут применяться аналогичные виды дисциплинарных взысканий, что и к младшим и старшим, кроме досрочного увольнения с военной службы в связи с невыполнением условий контракта².

Круг мер дисциплинарно-правового принуждения чрезвычайно разнообразен. Здесь есть меры общего характера, которые могут применяться к подавляющему большинству членов воинских коллективов (например, отстранение от исполнения служебных обязанностей (работы), выговор и др.), и меры специальные (наряд на работу вне очереди, лишение очередного увольнения военнослужащих, проходящих воинскую службу по призыву, недопуск курсантов военных образовательных учреждений к сессии и др.). Следует отметить, что возможность применения к военнослужащему, совершившему административное правонарушение, принудительных мер правового воздействия наличествует как в рамках производства по делу об административном правонарушении, так и в ходе дисциплинарного разбирательства по факту совершения военнослужащим административного правонарушения. Соответственно, в первом случае применяются меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, во втором — меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке военнослужащего. В случаях неустановления специального статуса военнослужащего в отношении него за совершенное административное правонарушение, за которое он подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности, первоначально могут также применяться принудительные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренные КоАП РФ.

Также следует отметить возможность применения к военнослужащему в связи с совершенным им административным правонарушением иных административно— принудительных мер, предусмотренных законодательством РФ, например, так называемого «полицейского задержания» на основании п. 5 ч. 2. ст. 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Таким образом, дисциплинарное принуждение представляет собой совокупность основанных на законе мер психологического, физического или материального воздействия уполномоченных на то органов, наделенных властными полномочиями на сознание и волю людей в целях достижения определенного поведения, строгого соблюдения дисциплины и законности. К военнослужащему, совершившему административное правонарушение, в зависимости от вида наступающей юридической ответственности и вида правомочного субъекта, пресекающего (выявившего) признаки правонарушения, могут применяться как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, так и меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке военнослужащего.

¹ П. 67 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ (с изм. на 29 июля 2011 г.).

² П. 68 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ (с изм. на 29 июля 2011 г.).

По видовому критерию среди мер обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке военнослужащего предлагается выделить: 1) меры предупредительного характера — медицинское освидетельствование; 2) меры пресечения — доставление; задержание; отстранение от управления транспортным средством; временное отстранение от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей; 3) меры обеспечения дисциплинарного производства — личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при военнослужащем, досмотр транспортного средства¹.

Свинухов В. Г.,
профессор кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве РФ

Сенотрусова С. В.,
профессор кафедры «Мировой экономики и управления ВЭД» МГУ имени М. В. Ломоносова

Чернова В. В.,
аспирант кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве РФ

Административно-правовое регулирование порядка перемещения товаров через таможенную границу

Товары, которые перемещаются через таможенную границу, подвергаются определенным таможенным операциям. Согласно ст. 4 Таможенного кодекса таможенного союза (ТК ТС) таможенные операции — действия, совершаемые лицами и таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства таможенного союза.

Таможенные операции могут быть условно разделены на группы.

1. Таможенные операции, предшествующие подаче таможенной декларации: а) прибытие товаров и транспортных средств на таможенную территорию ТС (доставка товаров и транспортных средств с места пересечения таможенной границы до места прибытия, т. е. до места предоставления таможенному органу необходимых документов и сведений); б) таможенные операции, связанные с помещением товаров под таможенную процедуру таможенного транзита; в) помещение товаров на временное хранение.

2. Таможенные операции связанные с подачей предварительной таможенной декларации на товары.

3. Таможенные операции, связанные с таможенным декларированием товаров.

4. Таможенные операции, осуществляемые после завершения таможенного декларирования: а) при убытии товаров с таможенной территории ТС;

¹ Статья 28.7 ФЗ от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 13.07.2015).

б) при условном выпуске товаров, с соблюдением определенных обязательств перед таможенными органами (например, по уплате таможенных платежей).

5. Таможенные операции, связанные с оформлением завершения действия таможенной процедуры. Порядок и технология совершения таможенных операций, связанных с помещением товаров под таможенную процедуру устанавливается в зависимости от: вида товаров, перемещаемых через таможенную границу, вида транспорта, используемого для такого перемещения (автомобильный, воздушный, железнодорожный, морской, речной и другие), категории лиц, перемещающих товары (физические лица, перемещающие товары для личных целей, отдельных категорий иностранных лиц).

Способ перемещения товаров также может влиять на особенности совершения таможенных операций. Например, перемещение товаров в международных почтовых отправлениях. Отметим, что существует первоочередной порядок помещения отдельных категорий товаров под таможенную процедуру (ст. 178 ТК ТС). Такой порядок существует в зависимости от: отдельных видов товаров (скоропортящиеся товары, живые животные, радиоактивные материалы и другие товары); особенностей перемещения товаров (экспресс грузы, международные почтовые отправления); целей перемещения товаров (ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф, ввоз товаров для средств массовой информации).

Прибытие товаров на таможенную территорию таможенного союза осуществляется в местах перемещения товаров через таможенную границу во время работы таможенных органов. Перевозчик предоставляет документы и сведения таможенному органу в зависимости от вида транспорта, на котором осуществляется перевозка товаров (ст. 159 ТК ТС).

В местах прибытия может осуществляться разгрузка и перегрузка (перевалка) товаров, а также замена транспортного средства, доставившего товар на таможенную территорию таможенного союза, на другое транспортное средство. Кроме этого в местах прибытия допускается совершение таможенных операций, связанных с временным хранением товаров, их таможенным декларированием и выпуском в соответствии с заявленной таможенной процедурой.

Перевозчик или иное заинтересованное лицо обязаны совершить таможенные операции, связанные с помещением товаров на временное хранение или их таможенным декларированием в соответствии с таможенной процедурой, в течение трех часов после предъявления товаров таможенному органу в месте прибытия.

Временное хранение товаров в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза представляет собой таможенную операцию, содержанием которой предусматривается хранение иностранных товаров в определенных местах — местах временного хранения до выпуска таких товаров таможенным органом либо до совершения иных действий в соответствии с таможенным законодательством.

Временное хранение товаров, как таможенная операция, является обязательной во всех случаях ввоза товаров в Российскую Федерацию на таможенную территорию таможенного союза, за исключением случаев, если товары помещены под заявленную таможенную процедуру либо в течение трех часов с момента предъявления таможенному органу незамедлительно вывезены, а также иных отдельно оговоренных законодательством случаев.

Обязательность совершения таможенной операции временного хранения обусловлена необходимостью обеспечения проведения полноценного таможенного контроля в отношении иностранных товаров при ограничении доступа лиц, не имеющих отношения к таким товарам, а также в целях соблюдения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства государств — членов Таможенного Союза.

Таким образом, временное хранение как таможенная операция является средством обеспечения проведения таможенного контроля.

В подавляющем большинстве случаев временное хранение товаров осуществляется в специально отведенных местах — на складах временного хранения (далее СВХ). В качестве СВХ используются специально выделенные и обустроенные помещения или открытые площадки, являющиеся зоной таможенного контроля, которые должны отвечать соответствующим требованиям обеспечения сохранности товаров и возможности проведения таможенного контроля.

В Федеральном законе № 311-ФЗ указывается, что в случаях временного хранения товаров на складе получателя товаров, помещениях международного почтового обмена, в местах хранения неполученного или невостребованного багажа, перемещаемого в рамках договора авиационной или железнодорожной перевозки пассажиров, в местах разгрузки и перегрузки товаров в пределах территории морского порта, в специально оборудованных местах разгрузки и перегрузки иностранных товаров в пределах режимной территории аэропорта, на железнодорожных путях и контейнерных площадках, расположенных в согласованных с таможенными органами местах, необходимо получение письменного разрешения таможенного органа. Данное разрешение, выдается на основании заявления заинтересованного лица. Такое разрешение может быть разовым или генеральным.

Таможенный орган вправе отказать лицу в выдаче разрешения на временное хранение товаров в иных местах временного хранения товаров в случаях неоднократного (два и более раз) привлечения этого лица в течение одного года до дня обращения в таможенный орган к административной ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела.

Временное хранение товаров возможно в течение установленного таможенным законодательством срока, который составляет два месяца. Ст. 170 ТК ТС предусматривает возможность продления указанного срока временного хранения товаров при письменном обращении лица, обладающего полномочиями в отношении товаров. Предельный срок временного хранения товаров не может превышать четырех месяцев, за исключением международных почтовых отправок, хранящихся в местах международного почтового обмена, а также не полученного или не востребованного пассажиром багажа, перемещаемого воздушным транспортом, в указанных случаях предельный срок временного хранения составляет шесть месяцев. Нарушение сроков временного хранения влечет за собой правовые последствия в виде распоряжения товарами таможенными органами.

Товары считаются находящимися на временном хранении с момента регистрации документов, представленных для помещения на временное

хранение лицами, обладающими полномочиями в отношении товаров, или их представителями.

Таможенное законодательство таможенного союза предусматривает совершение таможенных операций с товарами, помещаемыми на временное хранение. Данные операции регламентируются ст. 169 и 171 ТК ТС. Ст. 169 ТК ТС описывает операции, связанные с помещением товаров на временное хранение, которые заключается в предоставлении перевозчиком, иными лицами, обладающими полномочиями в отношении товаров, или их представителями транспортных, коммерческих, таможенных документов, содержащих информацию о товарах, отправителе и получателе товаров, стране их отправления или назначения. Регистрация данных документов осуществляется таможенным органом в срок не более одного часа после подачи таких документов.

Закон существенно ограничивает право распоряжаться товарами, находящимися на временном хранении. Ст. 171 ТК ТС регламентирует операции, проводимые с товарами, находящимися на временном хранении. Согласно данной статье, лица, обладающие полномочиями в отношении товаров, или их представители вправе совершать с товарами, находящимися на временном хранении, обычные операции, необходимые для обеспечения их сохранности в неизменном состоянии, в том числе осматривать и измерять товары, перемещать их в пределах места временного хранения. Взятие проб и образцов товаров, исправление поврежденной упаковки, операции, необходимые для подготовки товаров к последующей транспортировке, могут совершаться только с разрешения таможенного органа. Таможенный орган вправе отказать в выдаче данного разрешения, если проведение операций с товарами, находящимися на временном хранении, повлечет за собой утрату товаров или изменение их состояния.

Складами временного хранения являются специально выделенные и обустроенные для этих целей временного хранения товаров помещения или открытые площадки, соответствующие требованиям, установленным ст. 71 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ. Помещения и (или) открытые площадки, предназначенные для использования в качестве склада временного хранения, должны быть обустроены и оборудованы таким образом, чтобы обеспечить сохранность товаров, исключить доступ к ним посторонних лиц (не являющихся работниками склада, не обладающих полномочиями в отношении товаров либо не являющихся представителями лиц, обладающих такими полномочиями), а также обеспечить возможность проведения в отношении этих товаров таможенного контроля. К помещениям и (или) открытым площадкам, предназначенным для использования в качестве склада временного хранения, должна прилегать охраняемая территория с твердым покрытием (асфальтовое, бетонное либо иное покрытие подобного рода), оборудованная для стоянки транспортных средств, перевозящих товары, в том числе транспортных средств, перевозящих товары по территории Российской Федерации, в течение времени, необходимого для завершения таможенной процедуры таможенного транзита. Данное требование не применяется к помещениям и (или) открытым площадкам, предназначенным для использования в качестве склада временного хранения, который расположен в пункте пропуска и на который не будут доставляться товары в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита. Указанная территория является зоной

таможенного контроля. Транспортные средства, перевозящие находящиеся под таможенным контролем товары, могут въезжать на указанную территорию в любое время суток.

За въезд транспортного средства, перевозящего находящиеся под таможенным контролем товары, на указанную территорию и его нахождение на ней в течение времени, необходимого для завершения таможенной процедуры таможенного транзита, плата не взимается.

К обустройству, оборудованию и месту нахождения склада временного хранения предъявляются следующие требования, установленные ст. 71 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ. Временное хранение товаров на примыкающей к СВХ территории не допускается. Временное хранение негабаритных, крупногабаритных товаров, а также товаров, хранимых россыпью или навалом, при отсутствии необходимых условий для хранения на СВХ, допускается на складе получателя товаров.

Согласно ст. 171 ТК ТС, с товарами, находящимися на СВХ возможно совершение обычных операций, необходимых для обеспечения сохранности товаров, лицами, обладающими полномочиями (например, владения, пользования) в отношении товаров, переданных на временное хранение либо их представителями. К данным операциям можно отнести осматривание товаров, измерение товаров, перемещение товаров в пределах СВХ. При совершении данных операций не требуется специального разрешения таможенного органа, а также не должны допускаться изменения состояния товаров, их упаковки, а также средств их идентификации.

Пункт 2 ст. 171 ТК ТС предусматривает возможность совершения операций, прямо не указанных в пункте 1 ст. 171 ТК ТС, с товарами на временном хранении для которых требуется специальное разрешение таможенного органа. По общему правилу таможенные органы не вправе отказать в выдаче данного разрешения. Отказ таможенных органов в выдаче разрешения возможен только в случаях, когда операции повлекут утрату товаров, изменение их состояния.

Право выбора склада предоставляется лицу, перемещающему товары, с учетом их особенностей, так как некоторые товары могут храниться только в специальных условиях. В соответствии с таможенным законодательством таможенного союза, СВХ подразделяются на СВХ закрытого и открытого типа. Последние могут учреждаться как российскими юридическими лицами, так и таможенными органами.

ТК ТС и Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ, предусматривают условия включения юридических лиц в реестр владельцев СВХ: 1) нахождение в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении или аренде помещений и (или) открытых площадок, предназначенных для использования в качестве склада временного хранения и отвечающих требованиям, установленным российским законодательством; 2) наличие договора страхования своей гражданской ответственности владельца СВХ, которая может наступить вследствие причинения вреда товарам других лиц, находящимся на хранении, или нарушения иных условий договоров хранения с другими лицами.

Размер страховой суммы, в пределах которой страховщик обязуется при наступлении каждого страхового случая возместить вред лицам, чьим имущественным интересам он причинен (в соответствии с договором страхования

риска своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда товарам других лиц, находящимся на хранении, или нарушения иных условий договоров хранения с другими лицами), рассчитывается исходя из полезной площади, если в качестве склада временного хранения используется открытая площадка, и (или) полезного объема, если в качестве склада временного хранения используется помещение, и определяется из расчета 3500 рублей за каждый полный и неполный квадратный метр полезной площади и (или) из расчета 1000 рублей за каждый полный и неполный кубический метр полезного объема, но не может составлять менее 2 миллионов рублей. Данное требование не относится к владельцам СВХ закрытого типа;

Третьим условием является отсутствие на день обращения в таможенный орган неисполненной обязанности по уплате таможенных платежей, пеней.

На основании соблюдения всех установленных условий включения в Реестр владельцев СВХ уполномоченным таможенным органом принимается решение о выдаче владельцу склада Свидетельства о включении в Реестр владельцев СВХ.

С момента регистрации таможенным постом документов, представленных для помещения товаров на временное хранение, товары считаются находящимися на временном хранении. Владелец СВХ приступает к исполнению своих обязанностей после проставления отметки о принятии товаров на хранение в виде оттиска штампа приема-передачи, свидетельствующей о принятии товаров на хранение, заверенной подписями представителя СВХ и лица, обладающего полномочиями в отношении товаров. В течение одного часа таможенный пост информирует владельца СВХ (лицо, осуществляющее временное хранение товаров в ином месте временного хранения) о факте оформления указанных документов. Отсутствие в транспортных документах данных отметок, после фактического размещения товаров на складских местах хранения может являться основанием для привлечения владельца СВХ к административной ответственности.

Владелец СВХ не может быть привлечен к ответственности за невыполнение своих обязанностей в отношении товаров, уже имеющих статус находящихся на временном хранении, но которые еще не размещены непосредственно в помещении или на открытой площадке СВХ.

Спиридонов П. Е.,
*доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России,
кандидат юридических наук*

Особенности развития теории административных процедур в Российской Федерации

За последние 10–15 лет ученые-административисты особое внимание обратили на теорию административных процедур. Связано это было, с одной стороны, с тем, что административные процедуры исследуются уже на

протяжении многих лет во многих странах мира, и в т. ч. в странах бывшего СССР. Во многих странах приняты нормативные правовые акты об административных процедурах. Только в Российской Федерации пока такого нормативного правового акта нет. Нет единства мнений по поводу сущности административных процедур и среди ученых. С другой стороны, в последнее время стало уделяться много внимания административному процессу и его системе.

В современных условиях сформировалось ряд тенденций в развитии теории административных процедур.

1. Административные процедуры представляют как исключительно управленческие процедуры. При этом административно-процессуальные действия, совершаемые в рамках административно-юрисдикционной деятельности должны относиться к понятию «административное производство». Тем не менее представители указанного подхода также не демонстрируют единообразия в подходах к пониманию административных процедур.

Так, В. П. Уманская под административными процедурами понимает установленный нормами права порядок осуществления деятельности субъектами публичной власти и управления, обеспечивающий реализацию норм материального права в пределах их компетенции. При этом порядок реализации управленческой деятельности является базовым понятием по отношению к «процедурам» и «процессу» и представляет собой отдельный их элемент, часть целого. Также по утверждению В. П. Уманской, если порядок совершения определенных действий применяется различными государственными органами, в различных ситуациях, т. е. является типичными и использует определенные юридические технологии, то можно говорить об административных процедурах¹.

Ю. Е. Аврутин полагает, что в позитивных производствах следует перестать искать административный процесс и акцентировать внимание на их управленческой природе, заключенной в административной процедуре (процедурах) как «технологических» нормах, определяющих условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов².

По мнению О. С. Рогачевой, административной процедурой является регулируемая нормами права деятельность органов управления, не только осуществляемая внутри публичной организации, но и внешне организационного характера, что влечет определенные правовые последствия по реализации его нормативно закрепленной компетенции, в частности в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности³. По мнению О. С. Рогачевой, административные процедуры обладают следующими признаками:

¹ См.: Уманская В. П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса: воздействие идей профессора В. Д. Сорокина // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 53.

² См.: Аврутин Ю. Е. Административное судопроизводство в системе процессуально-процедурных форм поиска консенсуса в сфере публичного управления: метаюридическое измерение проблемы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 13.

³ См.: Рогачева О. С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 50.

- 1) направлена на достижение определенного правового результата в области действия права;
- 2) состоит из последовательно сменяющих друг друга действий;
- 3) динамична по своей природе;
- 4) регламентируется при помощи нормативных правовых актов;
- 5) складывается с участием субъектов права, категории которых видоизменяются в зависимости от сферы реализации процедуры¹.

С. З. Женетль полагает, что процедуры могут носить самостоятельный характер (досмотр, проверка документов и т. п.) и быть элементами административных производств².

2. Другая категория ученых рассматривают административные процедуры, как «правила поведения». Так, по мнению А. И. Стахова, в ряде случаев в целях оптимального осуществления отдельных, наиболее важных и, как правило, унифицированных административно-правовых функций органу исполнительной власти или органу местного самоуправления (должностным лицам данных органов) необходимо совершить в определенной последовательности ряд заранее известных, взаимосвязанных, ограниченных в продолжительности действий по применению формально определенных типизированных (стандартизированных) административно-правовых мер — нормативно зафиксированных приемов и способов обеспечения исполнения общеобязательных условий, запретов, ограничений и дозволений иными участниками административных правоотношений. В связи с этим А. И. Стахов рассматривает административную процедуру как форму этих действий, понимая под ней систему общеобязательных правил, которая определяет конкретные виды, характер, последовательность, продолжительность (срочность), а также порядок документального оформления действий публичной администрации (органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, должностных лиц указанных органов) по применению типизированных административно-правовых мер³, административным делом является совокупность вопросов, связанных с применением типизированных административно-правовых мер по реализации возложенных на административно-публичный орган унифицированных административно-правовых функций⁴.

А. И. Стахов выделяет три взаимосвязанные между собой административно-процессуальные формы: 1) административно-процессуальные действия; 2) административное производство; 3) административный процесс⁵.

А. И. Стахов и И. А. Нестеренко считают, что не стоит понимать под административной процедурой порядок или последовательность осуществления

¹ *Рогачева О. С.* Указ. соч. С. 50.

² См.: *Женетль С. З.* Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д. ю. н. М., 2009. С. 10.

³ *Стахов А. И.* Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России: понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 12.

⁴ *Стахов А. И.* Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России. С. 12–13.

⁵ Там же. С. 14.

деятельности административных органов или органов исполнительной власти, иных органов публичной власти. Правильнее, по их мнению, будет представить административную процедуру как систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий административных органов по применению типичных административно-правовых мер исполнения возложенных на данные органы законом, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ унифицированных государственных (административно-правовых) функций, и направленных на принятие промежуточных и конечных решений по определенной категории административных дел¹ или «систему общеобязательных правил, которая определяет конкретные виды, характер, последовательность, продолжительность (срочность), а также порядок документального оформления действий публичной администрации (органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, должностных лиц указанных органов) по применению типизированных административно-правовых мер»². При этом административные процедуры должны регламентировать все основные направления нормотворческой и правоприменительной деятельности административных органов, прямо либо косвенно связанных с ограничением прав и законных интересов граждан и организаций³. В то же время под административно-процессуальной нормой, А. И. Стахов понимает «формально определенное, установленное государством общеобязательное правило, определяющее вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок документального оформления действий органов и должностных лиц публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц), а также судов по применению типизированных административно-правовых мер, направленных на обеспечение исполнения, соблюдения и использования участниками административных правоотношений (гражданами, организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами) материальных норм административного и других отраслей права»⁴.

Следует отметить определенные противоречия в рассуждениях А. И. Стахова, которые он приводит в уже упомянутой работе на страницах журнала «Административное право и процесс». В частности, он указывает на то, что «иногда типизированные административно-правовые меры, принимаемые публичной администрацией, взаимосвязаны в формально определенный замкнутый круг (цикл) через комплекс вопросов, которые органы исполнительной власти или орган местного самоуправления (должностные лица указанных органов) должны решить в несколько сменяющих друг друга этапов (стадий).

¹ См.: *Стахов А. И., Нестеренко И. А.* Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // *Административное право и процесс.* 2012. № 4. С. 40.

² См.: *Стахов А. И.* Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России. С. 12.

³ См.: *Стахов А. И., Нестеренко И. А.* Указ. соч. С. 41.

⁴ См.: *Стахов А. И.* Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания // *Административное право и процесс.* 2013. № 2. С. 14.

В этом случае разрозненные типизированные административно-правовые меры, принимаемые публичной администрацией, объединяются в одну циклическую систему при помощи последовательного ряда таких специальных типизированных административных процедур: возбуждение административного дела, рассмотрение административного дела, принятие решения по административному делу, исполнение решения»¹. Таким образом получается, что, с одной стороны административная процедура — система норм или правил, а с другой — процессуальные действия в виде возбуждения дела, его рассмотрения и т. п. Сходную позицию со А. И. Стаховым занимает Д. В. Осинцев, который рассматривает административную процедуру как «формальные практико-методические правила совершения действий (операций) предателями государственной администрации»². Ведя речь об административном производстве, Д. В. Осинцев указывает, что «... утверждать о наличии административного производства становится возможным, когда необходимо достижение юридического результата, оформленного как административных акт (регистрационный, удостоверительный, легализационный, разрешительный, попечительский, распорядительный), и субъекты вступают в правоотношения по поводу принятия этого административного акта. ... Производство характеризует содержательную, но не формальную сторону административной деятельности, причем в отличие от процедурной «обработки» реальных объектов, юридическое производство — конструктивно-технический тип деятельности, связанный с созданием определенной юридической конструкции.

3. Также следует выделить и ряд других мнений о сущности административных процедур.

По мнению Т. А. Коломоец, деятельность субъектов публичной администрации по совершению определенных действий, не связанных с правосудием по административным делам, можно считать процедурной. При этом Т. А. Коломоец соотносит административные процедуры и административные производства как «общее» и «частное», т. е. в структуре административной процедуры выделяются административные производства. Таким образом, данный автор поддерживает тезис об исключительно внесудебном характере административной процедуры³.

В. Ю. Синогин считает, что административная процедура представляет собой систему, ориентированную на достижение конкретного правового результата, состоящую из последовательно осуществляемых юридически значимых действий субъектов, наделенных властными полномочиями, внутренне структурированную правовыми отношениями и динамически развивающуюся⁴.

¹ Стахов А. И. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России. С. 13.

² См.: Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М.: Инфра-М, 2014. С. 213.

³ См.: Коломоец Т. А. Терминология административного процесса: проблемы определенности смежного терминологического ряда // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 56.

⁴ См.: Синогин В. Ю. Административная процедура: проблемы дефиниций // Административное право и процесс. 2014. № 10 С. 32.

Рассматривая теорию административных процедур, нельзя не остановиться на ее соотношении с административным процессом. Ряд ученых полагают, что административный процесс имеет цивилистическую природу. Так, Громошина Н. А. полагает: «Правоотношения, возникающие не из совершенного гражданином правонарушения, а, напротив, из действия, решения или акта государственного органа, по своей сути сродни цивилистическому типу, а не уголовно-правовому». В подтверждение своих слов Н. А. Громошина приводит определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2006 г. № 182-О, где отмечается, что право на судебную защиту служит гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод. Далее, Н. А. Громошина делает вывод, что «возможность заинтересованного лица обжаловать принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощаящая как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного порядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих»¹.

Анализируя вышеуказанное мнение, можно понять, если административный процесс имеет цивилистический характер, то скорее административные процедуры нельзя включать в административный процесс, что само по себе вызывает сомнения, также как сомнителен и вывод о цивилистической природе административного процесса.

Степаненко Ю. В.,
*главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
профессор кафедры административного права и процесса
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
почетный работник транспорта России*

ВНИИ МВД России в обеспечении транспортной безопасности и правопорядка

Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации — накануне своего юбилея. История ВНИИ МВД России восходит к 1945 году, когда в составе Научно-технического отдела Главного управления милиции НКВД СССР был создан НИИ криминалистики. Институт включал пять лабораторий: криминалистических экспертиз, баллистических экспертиз, физико-химических экспертиз,

¹ См.: Громошина Н. А. Новая страница судебного права // Проблемы развития процессуального права России: монография. М.: Норма: Инфра-М, 2016. С. 22–23.

фотографическую лабораторию и лабораторию средств сигнализации. Кроме того, в его состав входили библиотека и бюро переводов¹.

Не случайно говорят, что время — это корабль, никогда не бросающий якоря. В свою очередь, пределы науки похожи на горизонт: чем ближе подходят к ним, тем дальше они отодвигаются. Многолетний творческий путь института также можно сравнить с дорогой длиной в 70 лет. Следуя по ней, ВНИИ МВД России постепенно перешел от узкой криминалистической тематики к научной разработке многих актуальных проблем деятельности органов внутренних дел. Это неоднократно предопределяло изменение его наименования, вызывало необходимость осуществления в нем структурных, функциональных и иных преобразований. В настоящее время ФГКУ «ВНИИ МВД России» выполняет функции научно-исследовательской организации МВД России по научной разработке проблем оперативно-розыскной, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной, административно-правовой, криминологической и иной деятельности органов внутренних дел. Институт имеет значительный опыт проведения социологических исследований, выработки криминологических прогнозов, участия в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и МВД России. Руководители и ведущие ученые института часто приглашаются для участия в работе парламентских, правительственных, межведомственных и ведомственных комиссий, различных консультативных и экспертных советов, координационных и рабочих групп. В институт постоянно обращаются за разъяснениями сложных и спорных вопросов правоприменения, за советами и рекомендациями по существу законопроектов, концепций, стратегий, перспективных планов и программ.

В действующей структуре ВНИИ МВД России — пять научно-исследовательских центров, в которых трудятся свыше 130 сотрудников — специалистов в области юриспруденции, криминологии, экономики, социологии, психологии, философии и других областей научного знания. Среди них — 19 докторов и более 90 кандидатов наук². С 2008 года издается журнал «Научный портал МВД России», который быстро приобрел популярность в системе Министерства и в 2010 году включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Во ВНИИ МВД России действуют два совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук, кандидата наук, а также четыре координационных совета по наиболее востребованным среди сотрудников органов внутренних дел научным специальностям — 12.00.08, 12.00.09, 12.00.12, 12.00.14.

Одним из приоритетных и наукоемких направлений научно-исследовательской деятельности института является разработка проблем обеспечения правопорядка на транспорте. В 1965 г. НИИ криминалистики был преобразован во ВНИИ МВД СССР, а в 1974 г. из его состава выделился в качестве самостоятельного научного учреждения ВНИИ безопасности дорожного движения. В 1985 г. ВНИИБД был упразднен и до 1989 г., до его воссоздания в виде

¹ Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

² Необходимо отметить, что в 1983 году штат ВНИИ МВД СССР состоял из 1 050 сотрудников.

Всесоюзного научно-исследовательского центра по безопасности дорожного движения, ВНИИ МВД СССР снова осуществлялась научная разработка этих проблем. В настоящее время они разрабатываются Научно-исследовательским центром проблем безопасности дорожного движения МВД России, руководство деятельностью которого осуществляется Главным управлением по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России.

За несколько десятилетий в подразделениях транспортной милиции накопился богатый опыт, который нуждался в теоретическом обобщении и осмыслении. Сознвая большую социальную значимость охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на транспорте, а также необходимость совершенствования деятельности этой службы, руководство МВД СССР внесло в Госкомитет СССР по науке и технике предложение о создании во ВНИИ МВД СССР специального отдела по разработке проблем деятельности транспортной милиции. Это предложение было принято, и соответствующий отдел в апреле 1976 г. был образован.

Направления осуществляемых им научных исследований подразделялись в то время на три блока.

Первый блок объединял проблемы организации, тактики и методики выявления, предупреждения и раскрытия хищений перевозимых грузов, замаскированных хищений социалистического имущества, должностных и хозяйственных преступлений, особенности тактики и методики предупреждения и раскрытия органами транспортной милиции преступных посягательств против жизни и здоровья людей, личной собственности граждан, общественной безопасности и общественного порядка, а также связанные с этими проблемами вопросы повышения эффективности использования негласных средств и методов оперативно-розыскной деятельности аппаратов уголовного розыска и БХСС.

Второй блок составляли вопросы совершенствования деятельности транспортной милиции по обеспечению охраны общественного порядка на различных участках и объектах транспорта и связанные с ними проблемы организации и тактики патрульно-постовой службы транспортной милиции.

Третий блок охватывал научную разработку форм и методов деятельности транспортной милиции по обеспечению безопасности полетов гражданских воздушных судов, тактики локализации и ликвидации попыток их захвата, а также связанные с этим вопросы совершенствования организации оперативно-розыскной работы в пассажиропотоке, досмотра ручной клади, багажа и личного досмотра пассажиров.

Наряду с указанными направлениями научных исследований сотрудники отдела осуществляли научную разработку проблем обеспечения социалистической законности в деятельности транспортной милиции, ее взаимодействия с аппаратами предварительного следствия, территориальными органами внутренних дел, администрацией и общественными формированиями транспортных предприятий, учреждений и организаций.

В архивах и библиотечных фондах института хранится большое количество научных разработок того времени, связанных с обеспечением правопорядка на объектах железнодорожного, воздушного, водного и других видов транспорта. К примеру, в конце 80-х гг. по заявке Министерства гражданской авиации СССР институтом совместно с отраслевыми НИИ были разработаны

рекомендации по предупреждению злоупотреблений при реализации авиационных билетов и бронировании пассажирских мест, которые долгое время использовались подразделениями Аэрофлота.

В летописи «транспортного» направления отраслевой науки навсегда останутся имена таких ученых, в разное время работавших в институте или защитивших в нем диссертации по транспортной проблематике, как Н. Н. Баранов, В. М. Бурыкин, С. И. Винокуров, Н. И. Гетман, В. И. Жулев, Ю. Л. Каверин, Е. А. Краенский, В. И. Сысоев, М. В. Назаркин и многие другие.

В марте 2005 г. во ВНИИ МВД России осуществлены организационно-штатные преобразования, связанные с текущим реформированием МВД России и проведением в стране административной реформы. Вместо ликвидированных лабораторий в составе научно-исследовательских центров созданы отделы по приоритетным направлениям деятельности органов внутренних дел. В связи с последовательным реформированием транспортного комплекса, появлением и распространением на его объектах новых видов противоправных деяний (экономических преступлений, акций терроризма, блокирования транспортных коммуникаций и пр.) это направление отраслевой науки актуализировалось и получило дальнейшее развитие. В организационном построении ВНИИ МВД России было не только сохранено, но и укреплено подразделение, занимающееся научной разработкой проблем деятельности органов внутренних дел на транспорте. В частности, в структуре научно-исследовательского центра по исследованию проблем административной деятельности органов внутренних дел (НИЦ-7) был образован отдел по исследованию проблем деятельности органов внутренних дел на транспорте, в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах. В настоящее время научной разработкой проблем обеспечения правопорядка на объектах транспорта занимается отдел в составе научно-исследовательского центра по исследованию проблем административно-юрисдикционной деятельности полиции (НИЦ-4).

В соответствии с направлениями своей деятельности научными исследованиями транспортной проблематики занимаются и другие подразделения института: по исследованию проблем экономической безопасности; проблем борьбы с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом; проблем деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях; по совершенствованию уголовного, уголовно-процессуального законодательства и исследованию проблем расследования преступлений.

Залогом высокого качества результатов научных исследований является хорошо организованное взаимодействие ВНИИ МВД России с Главным управлением на транспорте МВД России, Академией управления МВД России, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, НИЦ ФСБ России и другими научными и образовательными организациями, профессионально занимающимися вопросами обеспечения транспортной безопасности и правопорядка.

В последние годы все научные разработки, заказываемые ГУТ МВД России, обсуждаются на заседаниях научно-практической секции указанного главного управления, членами которой являются руководители и научные сотрудники института, занимающиеся соответствующей научной проблематикой.

Из года в год крепнет взаимодействие ВНИИ МВД России с Министерством транспорта Российской Федерации. В частности, ведущие специалисты института принимали активное участие в разработке и сопровождении в законодательных органах проекта федерального закона «О транспортной безопасности», принятого 9 февраля 2007 г.; в научной деятельности творческого коллектива, разработавшего проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Важно отметить, что взаимодействие между ВНИИ МВД России и Минтрансом России, долгое время основывающееся на фрагментарных деловых контактах, приобрело систематический характер и нормативную правовую базу: 17 октября 2005 г. Министром транспорта Российской Федерации И. Е. Левитиным и начальником ВНИИ МВД России С. И. Гирько подписан договор о сотрудничестве сторон.

Собственные и совместные с практическими работниками научные разработки в области обеспечения правопорядка на транспорте ВНИИ МВД России доводит до сведения заказчиков и потребителей научной продукции разными способами: с использованием возможной магистральной сети передачи данных (МСПД) МВД России, автоматизированной информационно-поисковой системы научно-технической информации АИПС «НТИ-ЦА», через сеть Интернет, в виде печатной продукции, издаваемой на собственной полиграфической базе, в выступлениях на конференциях, семинарах и круглых столах. Кроме того, результаты научных исследований творческих коллективов института и отдельных авторов регулярно публикуются в журналах «Научный портал МВД России», «Транспортное право», «Российский следователь», в национальном журнале-каталоге «Транспортная безопасность и технологии» и других изданиях.

В заключение отметим, что исследование проблем деятельности полиции по обеспечению нормального функционирования транспортных магистралей, безопасности пассажиров и работников транспорта будет и впредь рассматриваться как одно из ключевых направлений деятельности ВНИИ МВД России.

Трунина Е. В.,

*доцент кафедры международного и европейского права
Национального исследовательского
Мордовского государственного университета им.
Н. П. Огарева, кандидат юридических наук, доцент*

К вопросу совершенствования правового регулирувания административных процедур в области таможенного дела в условиях ЕАЭС

Образование в рамках ЕврАзЭС Таможенного союза обусловило установление общих правил таможенного регулирования на единой таможенной территории союза, которые в совокупности должны создавать для физических и юридических лиц интегрированных государств единый правовой режим внешнеэкономической и иной хозяйственной деятельности.

В отличие от Российской Федерации в иных государствах — членах Таможенного союза ЕАЭС административно-процедурные законы уже давно приняты, которые по-разному определяют понятие и виды административных процедур. Представляется, что переход государств — членов Таможенного союза к более высокой стадии экономической интеграции — евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС), еще более актуализирует проблему определения интегрируемыми государствами общих подходов к порядку реализации на единой таможенной территории административных процедур в области таможенного дела, прежде всего, реализуемых во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.

Представляется, что в связи с созданием Таможенного союза особую актуальность и значимость приобретает выработка единообразного подхода к реализации таможенными органами интегрируемых государств своих полномочий и процедур. Вместе с тем, исходя из современного состояния правового регулирования административных процедур, в рамках которых происходит реализация общих задач, возложенных на таможенные органы интегрируемых государств следует констатировать не только отсутствие единообразного нормативного подхода в праве государств — членов Таможенного союза ЕАЭС к категории «административная процедура», но и к их перечню и содержанию, в том числе и применительно к области таможенного дела.

Рассмотрим особенности правового регулирования административных процедур в деятельности таможенных органов, осуществление которых непосредственно затрагивает права и законные интересы участников внешнеэкономической деятельности государств — членов Таможенного союза ЕАЭС. Представляется, что выработка общего подхода к осуществлению административных процедур имеет приоритетное и принципиальное значение, является необходимым условием полномасштабного функционирования Таможенного союза, создания единого правового пространства осуществления физическими и юридическими лицами интегрируемых государств внешнеэкономической деятельности.

Исходя из степени унификации правового регулирования административных процедур, видится целесообразным выделить следующие их виды.

1. Административные процедуры, максимально полно урегулированные на наднациональном уровне таможенного регулирования.

Процедурные вопросы их проведения непосредственно унифицированы нормами ТК ТС. Основную долю указанных процедур составляют процедуры, связанные с обеспечением исполнения лицами, перемещающими товары и транспортные средства, через таможенную границу Таможенного союза, обязанностей в сфере таможенного дела (таможенным декларированием, выпуском товаров, временным хранением, уплатой таможенных платежей, помещением под таможенные процедуры и др.). Сюда же следует отнести правопроставительные процедуры, например, порядок предоставления тарифных преференций, тарифных льгот и т. п., контрольно-надзорные процедуры и др.

2. Административные процедуры, характеризующиеся смешанным типом правового регулирования.

Будучи достаточно многочисленными они в различной степени урегулированы как на наднациональном, так и национальном уровне таможенного

регулирования. В большинстве случаев подобный механизм правового регулирования заложен в нормах ТК ТС, содержащих отсылку к национальному законодательству государств — членов Таможенного союза. Подобная отсылка может предусматривать как частичное, так и полное применение норм национального права.

Представляется, что подобный характер правового регулирования, по сути дела, приводит к национальным различиям в порядке применения единых административных процедур. Например, определение порядка обжалования действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц полностью находится в компетенции государств — членов Таможенного союза. При это в государствах установлены разные сроки подачи жалобы, порядок подачи жалобы, основания для отказа в рассмотрении жалобы и др. Получается, что при обжаловании в административном порядке решений, действий (бездействия) таможенных органов (их должностных лиц), связанных с применением унифицированных в рамках Таможенного союза таможенных правил, граждане и юридические лица сталкиваются с различными правилами защиты своих нарушенных прав и законных интересов.

Однако даже частичное применение норм национального права может значительно видоизменить содержание административной процедуры, о чем свидетельствует складывающаяся правоприменительная практика.

Нельзя не обратить внимание на тот факт, что делегирование регулирования процедурных вопросов на уровень законодательства государств — членов Таможенного союза, фактически осуществляемое как законодательными актами, так и нормативными правовыми актами иного уровня, может привести к искажению и (или) изменению детализируемой нормы, приводя тем самым к нарушению прав и законных интересов физических и юридических лиц как участников таможенных правоотношений.

Наличие отсылочных норм на национальный уровень таможенного регулирования чревато не только возникновением национальных особенностей, создающих различный правовой режим применения единых административных процедур, но и их «замораживанием» в случае бездействия государств — членов Таможенного союза по их регулированию, что негативно отражается на реализации физическими и юридическими лицами своих прав и законных интересов. Например, ст. 47 ТК ТС устанавливает, что порядок и условия предоставления данных таможенной статистики внешней торговли определяются законодательством государств — членов Таможенного союза. Согласно ст. 131 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» порядок предоставления данных таможенной статистики внешней торговли РФ определяется Правительством РФ, однако до настоящего момента указанное постановление не принято. В Республике Беларусь, напротив, данный вопрос не только подробно урегулирован постановлением Совета Министров Республики Беларусь¹, но и дополнено таким правомочием, как получение

¹ Положение о порядке предоставления данных таможенной статистики внешней торговли Республики Беларусь и статистики взаимной торговли Республики Беларусь с государствами — членами Таможенного союза лицам, заинтересованным в получении таких данных (утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь 27.05.2014 № 509) // URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21400509&p1=1>.

ние данных таможенной статистики взаимной торговли Республики Беларусь с государствами — членами Таможенного союза.

Анализ таможенного законодательства Таможенного союза позволяет выявить некоторые довольно значимые для участников ВЭД административные процедуры, вопрос о введении которых и порядке применения находится в пределах усмотрения государств — членов Таможенного союза. Например, согласно статье 58 ТК ТС таможенными органами могут приниматься предварительные решения о стране происхождения товара в порядке, установленном законодательством государств — членов Таможенного союза (ст. 58 ТК ТС). Следует констатировать, что законодательством РФ, Республики Беларусь и Республики Казахстан указанное полномочие таможенных органов предусмотрено. Однако такое единство не является системным. Например, статьей 100 ТК ТС предусмотрено, что законодательством государств — членов таможенного союза может быть установлена возможность таможенного декларирования, совершения иных таможенных операций и уплаты таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, незаконно перемещенных через таможенную границу таможенного союза товаров. Порядок реализации указанного права, хотя с существенными отличиями, предусмотрен в Российской Федерации и Республике Беларусь.

Как показывает нормотворческая практика национальных органов государств — членов Таможенного союза, имеет место детализация предусмотренных ТК ТС административных процедур национальными нормами права, осуществляемая ими по собственной инициативе, что наглядно свидетельствует о практической необходимости наличия четких процедурных вопросов реализации административных процедур. Безусловно, что национальное нормотворчество играет положительную роль в регулировании административных процедур, детализация процедурных вопросов их совершения делает указанные процедуры более прозрачными и четкими. Вместе с тем данное регулирование носит бессистемный и неединообразный характер — виды процедур, подлежащие детализации, уровень и порядок их совершения определяется каждым государством — членом Таможенного союза самостоятельно.

В Российской Федерации характерной особенностью правового регулирования административных процедур является активное вторжение в данный вопрос нормотворчества ФТС России. Однако принятые ФТС России правовые акты не всегда гарантируют полноту и качество их регулирования. К примеру, правовая форма принятия правовых актов, закрепляющих процедурные вопросы реализации административных процедур зачастую имеет серьезные изъяны (отсутствие факта государственной регистрации, официального опубликования), о чем свидетельствует ставшая уже нередкой судебная практика о признании подобных документов недействующими.

Представляется, что процедурные вопросы совершения общих для интегрируемых государств административных процедур в области таможенного дела в рамках единой таможенной территории должны быть одинаковыми, в связи с чем представляется целесообразным и актуальным детализацию данных процедур осуществлять наднациональными нормами права.

3. Административные процедуры, предусмотренные исключительно национальными правовыми нормами государств — членов Таможенного союза, вводимые последними по собственной инициативе.

Указанные процедуры предусмотрены либо только в одном государстве — члене Таможенного союза, либо в нескольких. К числу административных процедур, предусмотренных законодательством в сфере таможенного дела только одного государства, относятся, например, административные процедуры, связанные с участием некоммерческих организаций, объединяющих лиц, осуществляющих деятельность, связанную с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, а также лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, в формировании и реализации государственной политики в области таможенного дела (ст. 53 Федерального закона «О таможенном регулировании в РФ»). Статьей 24 Федерального закона «О таможенном регулировании в РФ» вводится процедура ведомственного контроля деятельности таможенных органов, направленная на проверку вышестоящими таможенными органами законности принимаемых нижестоящими таможенными органами (должностными лицами) решений (действия, (бездействия)). Аналогичная по сути процедура предусмотрена статьей 19 закона «О таможенном регулировании в Республике Беларусь», правда обозначаемая не как ведомственный контроль, так как ведомственный контроль в Республике Беларусь применяется в сфере публичного управления в ином контексте¹.

Представляется, что современное состояние правовое регулирование внешнеорганизационных административных процедур в области таможенного дела обуславливает отсутствие единообразного подхода в их применении на единой таможенной территории Таможенного союза, влечет за собой создание разного правового режима перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза, различный объем прав и обязанностей участников таможенных правоотношений при применении единых административных процедур. С учетом вышеизложенного, в данном направлении считаем целесообразным:

- установление понятийно-терминологического единообразия применительно к административным процедурам в области таможенного дела;
- установление общих требований к содержанию и порядку осуществления административных процедур, возникающих между таможенными органами, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой стороны;
- максимально полный охват правовым регулированием на наднациональном уровне вышеуказанных видов административных процедур, минимизация количества отсылочных норм на законодательство государств — членов Союза до уровня неунифицированных в рамках Союза норм национального права;
- в целях обеспечения единообразной правоприменительной практики таможенных органов государств — членов Союза осуществлять детализацию порядка осуществления указанных процедур путем принятия Евразийской экономической комиссией единых регламентов;

¹ См.: Указ Президента Республики Беларусь от 22.06.2010 № 325 «О ведомственном контроле в Республике Беларусь» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30773160; Инструкция о порядке осуществления ведомственного контроля в таможенных органах Республики Беларусь и республиканском унитарном предприятии «Белтаможсервис» (утв. приказом Председателя ГТК Республики Беларусь от 23 мая 2014 г. № 268-ОД).

- во избежание нарушения пределов компетенции в регулировании таможенных правоотношений, установить в ТК ЕАЭС положение о том, что регулирование административных процедур, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, осуществляется ТК ЕАЭС и актами, составляющими право Союза, и законодательством государств — членов Союза в случаях, прямо предусмотренных ТК ЕАЭС;
- проведение тщательной ревизии административных процедур, осуществляемых таможенными органами РФ в соответствии с неунифицированными в рамках ЕАЭС нормами национального законодательства, детализировав порядок их применения в административных регламентах ФТС России.

В качестве приоритетного направления совершенствования деятельности таможенных органов РФ видится четкая и полная регламентация порядка исполнения государственных функций, реализуемых в рамках их контрольно-надзорной деятельности, как наиболее чувствительной для физических и юридических лиц точек соприкосновения с таможенными органами, и поэтому требующих пристального внимания со стороны ученых и практиков.

Чистобородов И. Г.,
*старший преподаватель кафедры
управления деятельностью
служб обеспечения общественного порядка
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, подполковник полиции*

Функции государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

Прежде чем начать исследование, в котором предстоит определить функции государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, следует выделить ряд ключевых составных компонентов этого определения. Очевидно, что к этим составным компонентам можно отнести следующие дефиниции, которые необходимо рассмотреть: функции государства, функции управления, функции государственного управления, функции избирательного процесса.

Только разобравшись с перечисленными понятиями и проведя их сравнительный анализ, можно приступить к формулировке определения «функции государственного управления избирательным процессом». Применяя такой метод научного познания как сравнение, представляется возможным синтезировать неизвестное понятие (функции государственного управления избирательным процессом). Искомое определение сопоставляется с уже известными компонентами с целью его сравнения и последующей формулировки необходимой дефиниции.

В первую очередь, необходимо рассмотреть функции государства, при этом важно отметить, что этими вопросами занимались еще в древнем Китае. Ученые рассматривали вопросы управления обществом, отношениями между

различными социальными группами — вот, что традиционно интересовало философов древнего Китая¹.

Анализируя древних ученых, невозможно обойти стороной замечательный политико-экономический трактат древней Индии «Архашастра и наука политики», который содержит ценнейшие сведения о функциях древнеиндийской государственной администрации и особенностях политического устройства Индии. В этом уникальном историческом памятнике рассматриваются вопросы законодательного устройства, сбор налогов, испытания чиновников и многие другие аспекты. Достаточно широкий круг функций государства освещен в этом произведении, что позволяет нам утверждать, что уже в древние времена этим вопросам уделялось пристальное внимание².

Проявляется значительный интерес к функциям государства и устройству государственной администрации в античные времена. Диалог Платона «Государство» раскрывает признаки идеальной формы правления, на примере Спарты описывает имеющиеся социальные сословия и выстраиваемые между ними общественные отношения для эффективного управления государством³.

Перечисленные работы древних ученых подчеркивают факт постоянного пристального внимания к вопросам функционирования государственной администрации. Несомненно, от эффективности государственного управления зависит благоденствие граждан, и в интересах управляемых и, конечно, субъекта управления, иметь высоко эффективную государственную администрацию, способную выполнять возложенные на нее функции.

Современные исследователи под функциями государства понимают основные направления внутренней и внешней деятельности государства, обусловленные его сущностью и задачами развития общества. Общепринятым стало понимание функций как ведущих направлений в деятельности органов власти, в которых выражается целевая нагрузка государственной власти и с которыми напрямую связан предоставляемый органами власти объем государственно-властных полномочий. Функции отражают содержание деятельности государственной власти, выражают внутреннюю природу государства и являются реальным воплощением сущности его практической деятельности внутри страны и на международной арене. Одновременно их можно разделить на внутренние функции, которые характеризуют задачи государства внутри страны, и внешние функции, раскрывающие специфику деятельности государства в межгосударственных отношениях. Ведущая внутренняя функция — это охрана конституционного строя, прав и свобод гражданина, обеспечение законности и правопорядка⁴.

Важно подчеркнуть, что функции государства (если понимать его как совокупность органов государственной администрации) характеризуют его основные направления деятельности по управлению жизнью общества.

¹ Орешин В. П. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. М.: РИОР; Инфра-М, 2011. С. 8–10.

² Архашастра и наука политики: научное издание. Л.: Отделение АН СССР, 1959.

³ Платон. Сочинения: в 4 т. Т. 3. Ч. 1: пер. с древне-греч. / под общ. ред. А. Ф. Loseva и В. Ф. Асмуса. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та; Изд-во Олега Абышко, 2007. 752 с.

⁴ Теория государственного управления / Феликс Шамхалов. М.: Экономика, 2002. С. 261–263.

Несомненно, в проводимом исследовании необходимо выделить одну из важнейших внутренних функций государства — это обеспечение народовластия.

Таким образом, возможно сделать вывод, что функции государства отличаются от функций государственного управления. Функции государства — это статичная субстанция, отражающая долговременную и постоянную деятельность государственной администрации или же взятое обязательство государства перед обществом. В свою очередь, функции государственного управления носят динамичный характер, так как управлению присущ непрерывный и постоянный характер. Ключевое отличие заключается в термине — управление.

Управление — это, прежде всего, влияние на сознание и поведение людей (управляемых граждан). Оно осуществляется с помощью применения различных форм и методов управления. Одновременно важно отметить, что субъект управления, осуществляя управленческую деятельность, прежде всего, формирует собственное представление о предполагаемой цели в своем сознании. Другими словами, должностные лица органов государственной власти, наделенные правом принятия управленческих решений, формируют в своем рефлексирующем сознании определенный управленческий алгоритм, а в последующем его реализуют. Логически выстроенные и последовательно реализованные действия называются функциями управления.

Основоположником классической административной школы управления является французский социолог Анри Файоль. Горный инженер, которого иногда называют отцом менеджмента, ученый, занимавшийся теорией управления. Им впервые было предложено рассматривать собственно управленческую деятельность как самостоятельный объект исследования. Он выделил пять основных элементов, из которых, по его мнению, складываются функции управления: прогнозирование, планирование, организация, координирование и контроль¹.

Разработанные теоретические положения (универсальные функции управления) стали своего рода предтечей в теории государственного управления. Предложенные им элементы управления легли в основу и стали отправной точкой при формулировке дефиниции — функции государственного управления. Важно отметить, что функции государственного управления — это специфический вид деятельности, обособившейся в процессе разделения управленческого труда и направленной на достижение поставленной цели.

Как отмечалось выше, следует отличать функций государства от функций управления и функций государственного управления. Функции управления первичны и универсальны по отношению к функциям государственного управления. Безотносительно к специфике управляемого объекта можно выделить следующие функции государственного управления: анализ; целеполагание; прогнозирование; принятие решений; организация; координация; стимулирование; коммуникация и контроль².

Сравнивая функции управления (предложенные Анри Файолем) и функции государственного управления, необходимо подчеркнуть их схожесть.

¹ Вергилес Э. В. Анализ принципов управления Анри Файоля / Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики. М., 2001. С. 22.

² Государственная служба: Энциклопедический словарь / под ред. В. К. Егорова, И. Н. Барщица. М.: Издательство РАГС, 2008. С. 408.

Во-первых, они представляют собой определенный управленческий цикл; во-вторых, они разработаны относительно субъекта управления, его управленческой деятельности, реализации властных полномочий; в-третьих, носят универсальный характер и могут быть с определенными дополнениями и поправками применимы к избирательному процессу либо управлению в других сферах.

Сделанные выводы позволяют автору приступить к сравнительному анализу следующих компонентов: «функции избирательного процесса» и «функции государственного управления избирательным процессом». Очевидно, что избирательный процесс является механизмом, функционально связывающим народ и власть в государстве. Несомненно, чем выше степень эффективности реализации функций избирательного процесса, тем демократичней государственный режим. По мнению автора, к функциям избирательного процесса возможно отнести:

- реализация народного суверенитета, обеспечение права народа на государственную власть;
- обеспечение прав граждан на участие в управлении обществом и государством;
- реализация прав граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе;
- легитимация государственной власти и других государственных институтов;
- влияние граждан на внешнюю и внутреннюю политику государства, контроль за деятельностью органов власти;
- обеспечение представительства интересов различных социальных групп общества, наций и народностей в законодательных органах и на государственных должностях;
- сменяемость властвующих элит, ограничение их доминирования;
- разрешение конфликта между гражданами и государством путем мирной смены властвующих элит. Проведя анализ, возможно утверждать, что функции избирательного процесса носят статичный характер, являются долговременными и постоянными величинами, отражающими основное предназначение избирательного процесса. В свою очередь, государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации является специфическим видом управленческой деятельности, которая находит свое отражение в реализации субъектами управления универсальных функций управления. То есть управленческая деятельность, позволяющая осуществлять управляющее воздействие на избирательный процесс, заключена в универсальном алгоритме. Выполняемые в определенной последовательности функции управления образуют управленческий цикл.

Прежде чем определить (сформулировать) функции государственного управления избирательным процессом, необходимо отметить, что проведенное выше сравнение перечисленных компонентов вынуждает исследователя придерживаться определенных требований, которые должны быть учтены при их синтезировании: во-первых, они должны быть универсальны по отношению к субъектам государственного управления; во-вторых, они должны

представлять собой последовательный управленческий цикл; в-третьих, соответствовать основным функциям государственного управления; в-четвертых, должны быть разработаны относительно основного субъекта управления, наделенного государственно-властными полномочиями (ЦИК России).

Таким образом, по мнению автора, к функциям государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации возможно отнести: анализ; целеполагание; прогнозирование; планирование; принятие решений; организация и контроль.

Анализ, как функция государственного управления избирательным процессом, — это один из видов деятельности субъектов управления. В процессе осуществления анализа изучается общая внутривнутриполитическая обстановка, складывающаяся во время функционирования избирательного процесса, изучаются проблемные ситуации во время реализации избирательных прав граждан. Важно подчеркнуть, что анализ, как вид деятельности, носит позитивный характер и предназначен для создания гносеологических предпосылок развития избирательного процесса.

В демократическом, федеративном государстве, которым является Российская Федерация, во время анализа возникает много трудностей. Они связаны: во-первых, с тем, что Конституция РФ предусматривает разделение властей, тем самым образуя несколько независимых субъектов государственного управления избирательным процессом; во-вторых, с наличием множества факторов, влияющих на избирательный процесс. Необходимо подчеркнуть, что очень важен анализ управленческих способностей субъекта государственного управления. Другими словами, достаточно ли государственно-властных полномочий для достижения требуемого результата в процессе осуществления управляющего воздействия на избирательный процесс. Целеполагание, как функция государственного управления избирательным процессом является компонентом управленческой деятельности субъектов управления. Целеполагание — это, прежде всего, формулировка или выбор цели государственного управления избирательным процессом. Вопрос целеполагания является определяющим в управленческой деятельности. Важно отметить, что наличие обоснованных и перспективных целей делает процесс управления более эффективным.

Можно утверждать, что государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации осуществляется субъектами государственного управления, ими определяются цели на основе проведенного анализа. Определяемые цели носят позитивный и созидательный характер, они направлены, прежде всего, на обеспечение избирательных прав граждан, упрощение избирательных процедур, создание атмосферы открытости и прозрачности во время реализации народного суверенитета и наделения властью выборных должностных лиц и представительных органов.

Однако мы видим, что в настоящее время отсутствуют четко сформулированные долгосрочные, перспективные цели управленческой деятельности. Другими словами, не определена генеральная цель либо иерархия целей, которая бы позволила объединить усилия всех субъектов государственного управления избирательным процессом. Это обстоятельство вносит определенный диссонанс в деятельность субъектов государственного управления. Процесс управления становится сложным и трудно предсказуемым, так как органы

государственной власти (субъекты государственного управления) независимы друг от друга в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Очевидно, что в случае определения долгосрочной, перспективной цели либо иерархии целей государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, это существенно повысит эффективность управления.

Прогнозирование, как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, выступает в качестве перехода от стратегии «пассивного реагирования» на внешние условия к стратегии «активного реагирования». Субъекты государственного управления вырабатывают вероятностное суждение о развитии избирательного процесса. Другими словами, это опережающее отражение избирательного процесса. Оно осуществляется с целью избежания нежелательных последствий вероятного негативного развития событий во время реализации избирательных прав граждан.

В рассматриваемой сфере общественных отношений выявляются возможные социально-политические проблемы и вырабатываются наилучшие пути их решения. Объективное основание прогнозирования заключается в том, что будущее заключается в настоящем. Насколько четко и правильно сможет оценить субъект государственного управления все факторы, влияющие на избирательный процесс, настолько достоверно он сможет спрогнозировать ситуацию. Необходимо соблюсти принцип верификации (проверяемости), то есть в разработанном прогнозе должна содержаться возможность его подтверждения. Важно подчеркнуть, что субъектами государственного управления избирательным процессом должны применяться современные методы прогнозирования — коллективная генерация идей, написание сценария, моделирование и другие.

Планирование, как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, — важная, неотъемлемая часть управления. Для эффективного функционирования необходим план, который обладает единством, неразрывностью, гибкостью и точностью. Важно, чтобы обозначались этапы мероприятий, обосновывались ресурсные возможности для достижения целей и обеспечения выполнения задач. Необходимо отметить, что планирование — это функция, с помощью которой субъекты управления приспособливают свои средства и ресурсы к достижению поставленной цели.

Ярким примером реализации функции планирования основным субъектом государственного управления избирательным процессом (ЦИК России) является подготовка Календарного плана основных мероприятий по подготовке и проведению выборов. Рассматриваемый план является четким алгоритмом действий для различных субъектов государственного управления, он содержит следующие основные разделы: содержание мероприятий; сроки исполнения; исполнители.

Важно отметить, что данный план утверждается избирательной комиссией соответствующего уровня выборов. Исполнителями мероприятий, включенных в календарный план, могут быть избирательные комиссии, кандидаты, избирательные объединения, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица.

Необходимо подчеркнуть, что в условиях осложнения общественно-политической обстановки нужно больше внимания уделять планированию как

средству борьбы с политической неопределенностью будущего. Наряду с основным субъектом управления (ЦИК России) планирование в данной сфере общественных отношений осуществляется и в органах власти. Например, Министерство внутренних дел Российской Федерации готовит план мероприятий по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения выборов. Одновременно важно подчеркнуть, что планирование косвенно является инструментом контроля, так как оно не только устанавливает цели, нормативы и эталоны деятельности, но и определяет границы отклонений от норм, нарушение которых обуславливает принятие координирующих решений.

Принятие решений, как функция государственного управления избирательным процессом, — это зафиксированный устно, письменно или иным способом волевой акт. В сфере государственного управления решение принимает должностное лицо субъекта управления. Важно отметить, что данное должностное лицо должно обладать государственно-властными полномочиями. Одновременно выработка и принятие управленческих решений имеет творческий характер.

Решения могут быть стандартными (типовыми) или творческими¹. Стандартное решение в сфере государственного управления избирательным процессом соответствует устойчивому стереотипу. Рассматриваемые решения, как правило, зарекомендовали себя на практике, они принимаются во исполнение норм, закрепленных в законодательстве, которые обязательны для исполнения. Ярким примером принятия стандартного решения является назначение выборов. Президент РФ в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством издает указ о назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае выработки неординарных творческих решений необходима генерация новых идей. Для этого субъекты государственного управления применяют методы дедукции, сравнения, моделирования. Подобные решения принимаются, как правило, в проблемных ситуациях, которые характеризуются отсутствием практического опыта и теоретической базы.

Организация, как функция государственного управления избирательным процессом, заключается в формировании взаимных отношений между субъектами управления. Организация процесса реализации принятого решения заключается в доведении сведений до субъектов государственного управления о принятых решениях и условий их реализации. Создаются организационные предпосылки для реализации принятого решения, применяются различные формы организации деятельности субъектов государственного управления.

Ярким примером организации является проведение организационного совместного совещания в ЦИК России по вопросам оказания содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий по обеспечению избирательных прав граждан. Как правило, на этих совещаниях присутствуют должностные лица субъектов государственного управления, рассматриваются вопросы сотрудничества и координации.

¹ *Одинцов А. А.* Государственное и муниципальное управление: введение в специальность: учебник. М.: Экзамен, 2007. С. 225.

Контроль, как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, неразрывно связана с функцией планирования. Связь контроля и планирования проявляется в реализации конкретных мероприятий в установленный срок. Другими словами, субъекты государственного управления, запланировав мероприятие и предусмотрев исполнителя и сроки реализации, обязаны проконтролировать его исполнение.

В процессе осуществления контроля могут быть обнаружены факторы, негативно влияющие на избирательный процесс. Выявляются ошибки и недочеты, допущенные во время планирования. По результатам контроля оценивается эффективность применения различных форм и методов государственного управления избирательным процессом. Важно подчеркнуть, что результат контроля может послужить основанием для коррекции управляющего воздействия на избирательный процесс. Завершив описание функций государственного управления избирательным процессом и подводя итог проведенного сравнительного анализа ключевых определений, необходимо, прежде всего, отметить, что вопросами управления занимались современные ученые и исследователи прошлых лет. Кроме того, вопросам государственного управления посвящено достаточно большое количество работ, так как они были актуальны и на ранних стадиях развития государственности. Однако функции государственного управления избирательным процессом не нашли своего отражения как в современной литературе, так и в работах древних ученых. Благодаря тому, что исследователь придерживался классической школы управления, разработанной Анри Файолем, ему удалось сформулировать функции государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. Несомненно, они носят универсальный характер, могут применяться в разных сферах общественных отношений. Одновременно описанные автором функции государственного управления избирательным процессом позволяют должностным лицам субъектов управления упорядочить управленческую деятельность, сделать ее более эффективной.

Чхутиашвили Л. В.,

*доцент кафедры философских и социально-экономических дисциплин Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат экономических наук*

Проблемы административно-правового регулирования миграционных процессов в современной России

В современных условиях состояние науки административного права связано с кардинальным обновлением административного права, происходящим в настоящее время, и прежде всего с конституционным закреплением разделения властей, переосмыслением и реформированием ее традиционных институтов, постановкой вопросов о необходимости новых правовых институтов.

В связи с этим возникает ряд актуальных теоретических проблем в науке административного права, от правильного анализа которых зависит будущее данной отрасли права.

Одной из ключевых проблем является проблема административно-правового регулирования миграционных процессов. Эта проблема требует научного осмысления.

В этой области немало вопросов, связанных с более точным определением таких понятий, как беженец, вынужденный переселенец, а также вопросов, связанных с контролем за миграционными процессами, компетенцией Министерства внутренних дел России и других государственных органов в данной сфере.

Нерешенными остаются теоретические вопросы о связи миграционных процессов с правами граждан, в частности, с их правом на свободу передвижения и выбор места жительства, и рядом других.

В последние годы наблюдается тенденция к существенному увеличению количества иностранных граждан, посещающих Российскую Федерацию. В 2013 году количество иностранных граждан, посетивших Российскую Федерацию, превысило 17,5 миллионов человек. Значительная часть мигрантов прибывает в страну в поисках работы.

Проблема использования иностранной рабочей силы в современной России является одной из наиболее сложных проблем. С одной стороны, российская экономика нуждается в иностранных работниках, но в то же время иностранная трудовая миграция способна не только деформировать структуру занятости, но и вызывать дисбаланс в социальной сфере, провоцировать национальные конфликты и обострять криминогенную обстановку в стране. Кроме того, нахождение в нашей стране многочисленных групп иностранных граждан (в среднем от 8 до 9 млн), пользующихся правом безвизового въезда, создает реальную угрозу возникновения незаконной миграции.

Нелегальные мигранты в современной России — это иностранные граждане, в основном из государств — участников Содружества Независимых Государств, законно въехавшие и впоследствии нарушившие срок законного пребывания и не покинувшие территорию Российской Федерации, понимая бесперспективность возвращения на родину, где их ждут безработица и низкий уровень жизни.

Перейдя в разряд нелегалов, трудовые мигранты осуществляют незаконную трудовую деятельность, образуют замкнутые сообщества, внутри которых царят криминальные порядки, нередко становятся на путь совершения преступлений.

Особую группу риска составляет молодежь, почти не владеющая русским языком и не готовая гармонично вписаться в социально-культурное пространство современного российского общества.

Данная категория иностранных граждан, находясь за рамками правового поля, лишается легитимной защиты в отношениях с работодателями и посредниками при трудоустройстве. Именно такие мигранты рискуют стать жертвами современной работорговли.

Сложившаяся в Российской Федерации миграционная ситуация требует от государства и общества серьезных усилий в области адаптации и интеграции иностранных граждан. Адаптация на основе знания русского языка,

уважения к истории и культуре, традициям и жизненному укладу россиян, является эффективным средством гармонизации межнациональных взаимоотношений коренного населения и мигрантов. Успешная работа по адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество, как показывает анализ международного опыта, невозможна без координирующей роли государства, соответствующего финансирования, а также при активном участии институтов гражданского общества.

Однако миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов. Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 млн. иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации¹.

Другой острой проблемой остается проблема, связанная с административным процессом, его пониманием, соотношением с административной юстицией и административным судопроизводством, а также проблема административной деликтологии, обусловленной огромным масштабом административных правонарушений по миграционным делам. Многие подготовленные хорошие проекты соответствующих законодательных актов пока остаются без движения².

Со вступлением в силу 15 января 2007 г. Федеральных законов от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», № 110-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», с одной стороны, значительно облегчилась процедура легализации трудовых мигрантов, приезжающих на работы в Российскую Федерацию, а с другой — введена процедура квотирования иностранной рабочей силы как мера государственного регулирования миграционных потоков.

Правозащитные организации и правоохранительные органы фиксируют огромное количество правонарушений, начиная от отказа приема на работу по этническому признаку и заканчивая нападениями, избиением и убийством лиц «неславянской наружности». И ситуация будет усугубляться, если не принять никаких мер. Проблема социальной и культурной адаптации

¹ См. подробнее: *Латина М. А.* Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: науч. — практ. пособие. М.: Изд-во Института проблем риска, 2006.

² См. подробнее: Региональное измерение трансграничной миграции в Россию / науч. ред. С. В. Голунов. М.: Аспект Пресс, 2008. С. 7.

к российским условиям трудовых мигрантов, особенно граждан южных стран СНГ, приезжающих в Россию, стоит в настоящее время как нельзя остро¹.

Патентная система, введенная в Российской Федерации с 1 января 2015 г., позволяет иностранным гражданам устраиваться на работу не только к физическим лицам, но и к юридическим лицам и частным предпринимателям. Иностранец, который найдет работу в компании, участвовавшей в квотировании, сможет получить разрешение на работу и работать без данного патента.

Патент на работу представляет собой разрешение на трудовую деятельность для иностранных граждан у физического лица. Патент выдается только тем временно пребывающим гражданам, для которых получение визы в России не обязательно. Оформление патента регламентирует Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

Если иностранный гражданин работает без патента, то это влечет наложение административного штрафа в размере от 2 тысяч до 5 тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового, (ст. 18.10. КоАП РФ). Если иностранный гражданин нанимается на работу без патента, то это влечет наложение административного штрафа в размере от 2 тысяч до 5 тысяч рублей (ч. 1 ст. 18.15. КоАП РФ).

Как сказано в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 8 июня 2012 г., «переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития»².

Таким образом, новые формы миграции и изменения в традиционных направлениях миграции населения требуют усиления управления в области миграции, включая новые подходы к миграционной политике и управлению.

Задача миграционной политики государства — найти такое максимально приемлемое соотношение миграционных потоков, при котором будут наиболее эффективно использоваться преимущества миграционных процессов, и минимизироваться угрозы экономической безопасности государства и его субъектов, возникающие вследствие их воздействия на социально-экономические отношения.

Эффективное государственное управление миграционными процессами возможно тогда, когда применяется комплексный подход: либерализация миграционного законодательства и ужесточение административной ответственности за нарушения его положений, увеличение размера штрафных санкций, но и борьба с теми условиями, при которых эта нелегальная трудовая миграция возникает³.

¹ Лившин А., Полунов А., Каширова А. Изменения миграционного законодательства РФ в начале 2007 года: анализ первых результатов // URL: http://ristr.spa.msu.ru/labour_market.php.

² См. подробнее: URL: <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>.

³ См. подробнее: *Архипова К. Ю.* Совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации в аспекте противодействия незаконной трудовой миграции // URL: http://www.juristlib.ru/book_10514.html.

Для борьбы с незаконной трудовой миграцией силовые или запретительные меры часто оказываются малоэффективными по воздействию на миграционную сферу, а способствуют увеличению незаконной трудовой миграции и оттоку трудовых мигрантов в теневой сектор экономики.

Для устранения негативных явлений в сфере трудовой миграции считаем эффективным:

Разработать систему действенных методов борьбы с коррупцией и бюрократизмом, а именно установить четкий контроль за соблюдением сотрудниками территориальных органов Федеральной миграционной службы процессуальных сроков, предусмотренных миграционным законодательством;

Обеспечить на местах постоянный контроль за выдачей разрешительных документов, изменив принципы квотирования либо установив особый порядок квотирования для мигрантов, прибывших в Россию в безвизовом порядке, а также увеличить количество квот для удовлетворения потребностей регионов и базовых отраслей экономики в рабочей силе;

Установить обязанность работодателей уведомлять соответствующий налоговый орган о привлечении и использовании труда иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

Разработать систему мер по обеспечению эффективного управления миграционными процессами, привлечению в Российскую Федерацию квалифицированной рабочей силы, созданию необходимых условия для ее приезда в страну, для этого следует создать систему организованного набора, основывающуюся на принципе предоставления комплекса услуг как работодателю, так и иностранному работнику.

Принять Федеральный закон «Об адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»¹, который будет способствовать:

- созданию инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов в российское общество;
- координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере адаптации и интеграции мигрантов;
- снижению опасности возникновения социальной напряженности в обществе;
- противодействию сегрегации мигрантов и возникновению закрытых этнических анклавов;
- созданию условий для эффективной защиты прав и законных интересов мигрантов, обеспечению их безопасного и комфортного пребывания на территории Российской Федерации;
- оптимизации процессов на российском рынке труда;
- снижению уровня незаконной миграции;
- обеспечению межнационального согласия в российском обществе;
- популяризации русского языка и российской культуры за рубежом и формированию позитивного имиджа Российской Федерации.

Миграция нужна России постольку, поскольку при имеющейся демографической ситуации экономика нашей страны не может рассчитывать на сохранение и воспроизводство трудовых ресурсов без привлечения мигрантов.

¹ См. подробнее: URL: <http://www.fms.gov.ru/documentation/865/details/81610/>.

Привлечение мигрантов на постоянное место жительства в Россию становится важным источником восполнения численности населения Российской Федерации, резервом повышения уровня экономической активности населения, а значит роста экономики и благосостояния россиян, перехода российской экономики на инновационный путь развития и конкурентоспособности страны в целом и ее месте в глобальном мире.

Необходимость привлечения работников разного уровня квалификации и профессиональной подготовки из других стран для поддержания поступательного развития российской экономики практически не имеет альтернативы. Ни технологическая модернизация, ни рост производительности труда, ни повышение внутренней миграционной мобильности российского населения не справятся с этим без привлечения в экономику Российской Федерации мигрантов.

В условиях глобализации миграция работников высокой квалификации является важным источником накопления человеческого капитала, обеспечивающего экономического рост и благосостояние в принимающих странах. Не случайно, что конкуренция за таких работников становится глобальной тенденцией. Проигрыв в ней чреват значительными потерями. Отсюда одна из стратегических задач — создание условий и механизмов для привлечения высококвалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов на долгосрочной основе.

Ставя задачу привлечения в страну значительного количества мигрантов для восполнения населения, рабочей силы и развития инновационного потенциала, необходимо учитывать, что миграционные ресурсы государств — участников СНГ, ориентированные на Россию, в перспективе будут уменьшаться. Этими возможностями, на наш взгляд, следует воспользоваться сейчас, пока они не закрылись.

Миграционная политика Российской Федерации должна быть направлена на содействие устойчивому росту экономики, социальному и демографическому развитию и защите национальных интересов Российской Федерации, что, на наш взгляд, разрешит проблемы, препятствующие эффективному регулированию миграции, и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

Создание систем адаптации и интеграции мигрантов, защиты их прав и свобод, решения их социальных проблем являются важными элементами миграционной политики Российской Федерации. Крайне актуальным является урегулирование правового статуса определенных групп мигрантов. Кроме того, требуется содействие в обустройстве вынужденных переселенцев, совершенствование процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам.

Разработка и принятие Федерального закона «Об адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», на наш взгляд, будет способствовать не только созданию таких систем адаптации и интеграции мигрантов, но и защите их прав и свобод, решению их социальных проблем и содействию в обустройстве вынужденных переселенцев. Федеральный закон позволит усовершенствовать процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам, устранить существующие пробелы миграционного законодательства Российской Федерации, ликвидировать устаревшие акты.

Шергин А. П.,
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор,
почетный член Российской академии юридических наук

Организационно-информационные процедуры в механизме противодействия административной деликтности*

Одной из угроз национальной безопасности в публичной сфере, наряду с преступностью, является административная деликтность. Она в силу масштабности, разнообразия форм противоправного поведения представляет существенную опасность для охраняемых законом прав, свобод и интересов физических лиц и организаций. Основным правовым средством воздействия на административную деликтность являются нормы об административной ответственности. Их реализация осуществляется судьями и другими уполномоченными государственными органами в процессуальном порядке, определяемом КоАП РФ. Этот вид юридического процесса, получивший название административно-юрисдикционного, ориентирован на рассмотрение дела в отношении конкретного лица (физического или юридического), совершившего административное правонарушение. В его рамках осуществляется административное преследование таких лиц с целью предупреждения правонарушений. Данный аспект, отражающий внешне властные полномочия субъектов административной юрисдикции, наиболее широко представлен в правовой литературе¹.

В меньшей мере исследованы внутриорганизационные отношения самого механизма противодействия административной деликтности. Их упорядоченность представляется необходимым условием эффективного функционирования системы субъектов административной юрисдикции. Причем такая упорядоченность включает в себя весь комплекс внутриорганизационных отношений данной системы (формирование, статус субъектов, информация, взаимодействие и др.)². Не пытаясь охватить всю широту этих отношений, попытаемся определить роль организационно-информационных процедур в механизме противодействия административной деликтности и высказать предложения по их совершенствованию.

Необходимость обращения к данной группе административных процедур обусловлена тем, что весь процесс управления

¹ *Статья подготовлена с использованием информационно-справочной системы «КонсультантПлюс».

См., например: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (Процессуальное исследование). Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976; *Дугенец А. С.* Административно-юрисдикционный процесс: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003.

² Эта группа общественных отношений обстоятельно исследована в работах А. Ю. Якимова. См.: *Якимов А. Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М.: Проспект, 1999.

административно-юрисдикционной деятельностью опосредствуется функционированием системы информации. Она охватывает значительный объем разнообразных сведений (количество совершаемых административных правонарушений, привлеченных к административной ответственности, эффективность административных наказаний, состояние законности в рассматриваемой деятельности, нагрузка субъектов административной юрисдикции и др.). Вместе с тем основу данной информации представляют сведения об административных правонарушениях, лицах их совершающих, о применении административных наказаний. Управление в сфере противодействия административной деликтности предполагает сбор, обработку и анализ названных сведений, которые осуществляются в рамках организационно-информационных процедур. Единого порядка их осуществления нет, он вырабатывается применительно к этапам формирования и использования информации в сфере противодействия административной деликтности. В соответствии с ними выделяются оперативно-справочная информация, статистическая и аналитическая информация об административной практике.

Оперативно-справочная информация представляет собой систему учета лиц, совершивших административные правонарушения, и лиц, подвергнутых административным наказаниям. Ее особенностью является персонафицированность сведений о правонарушителе (физическом или юридическом лице), совершенном им деянии, примененных к нему мер административного наказания. Основной процедурной формой получения данных сведений является официальная регистрация¹ факта совершения административного правонарушения определенным лицом (физическим или юридическим) и применения к нему административного наказания. Регистрация предполагает, во-первых, организацию таких учетов, во-вторых, отражение указанных сведений в соответствующих носителях информации, в-третьих, использование данных учетов. Остановимся на каждом из названных этапов данной организационно-информационной процедуры.

Организация рассматриваемых учетов включает выбор предмета учета, модели его осуществления, создание системы носителей информации. Учету подлежит сам факт совершенного административного правонарушения, предусмотренного статьей КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, сведения о правонарушителе и примененном к нему административном наказании. На выбор модели учета оказывают влияние различные факторы: потребность отражаемой информации для целей противодействия административной деликтности, различный уровень административно-деликтного законодательства (федеральный и региональный), возможности субъектов учета (кадровые, материальные, технические). Анализ отечественного опыта формирования оперативно-справочной информации об административной практике² позволяет охарактеризовать

¹ Под регистрацией понимается запись, фиксация фактов или явлений с целью учета и придания им статуса официально признанных актов (регистрации рождения или брака), внесение в список, в книгу учета (Википедия); запись лиц, фактов или явлений с целью учета, систематизации, придания им законности (Толковый словарь. Сборник электронных словарей).

² См. подробнее: *Шергин А. П.* Совершенствование системы информации органов вну-

данную систему как децентрализованную, ведомственную и не имеющую единой формы носителей информации.

Процедура отражения сведений в учетных документах заключается в деятельности уполномоченных лиц субъектов административной юрисдикции по внесению в них сведений об административном правонарушении, правонарушителе, примененном административном наказании. Эти сведения фиксируются в соответствующих носителях учета (в регистрационных журналах, картотеках, электронных средствах). Так, в судах дела об административных правонарушениях регистрируются в базе данных автоматизированного делопроизводства с формированием учетно-статистических карточек, кроме этого по делам об административных правонарушениях ведутся алфавитные журналы по установленным формам¹.

Следует отметить, что современный период характеризуется переходом от архаичных форм учета сведений об административной практике к электронным информационно-поисковым системам. Одной из таких систем в рассматриваемой сфере является автоматизированная система фотофиксации нарушений правил дорожного движения, создание которой предусмотрено ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ. В соответствии с этой нормой в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото — и киносъемки, видеозаписи, или средств фото — и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Копии постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото — и киносъемки, видеозаписи, или средств фото — и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления. Названные постановления с приложениями оформляются в форме электронного документа, юридическая сила которого подтверждена электронной подписью с соответствия с законодательством Российской Федерации, и изготавливаются путем перевода электронного документа в документ на бумажном носителе (ч. ч. 6 и 7 ст. 29.10 КоАП РФ).

Преимуществом созданной ИПС «Административная практика» является, во-первых, оперативность фиксации информации о значительном количестве

тренных дел о применении административных штрафов // Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел. Вып. 1. М.: ВНИИ МВД СССР, 1972.

¹ См.: Инструкцию по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов (утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15 декабря 2004 г. № 161) // РГ. 2006, 12 мая. № 99.

нарушений правил дорожного движения (в настоящее время с ее помощью выявляется около 40 млн. нарушений); во-вторых, автоматизм процедуры фиксации и передачи информации; в-третьих, сокращение сотрудников ГИБДД, осуществлявших ранее функции по выявлению нарушений правил дорожного движения, составлению протоколов об административных правонарушениях; в-четвертых, полное отсутствие контакта нарушителя с инспектором ДПС, что представляется важным для предотвращения коррупционных отношений при рассмотрении дела об административном правонарушении. Основные элементы данной системы представлены стационарными и мобильными комплексами нарушений правил дорожного движения, действующими в улично-дорожной сети, и Центром управления (программно-аппаратный комплекс информации). Первые осуществляют автоматическую фиксацию совершенных нарушений правил дорожного движения и в режиме онлайн передают информацию в Центр управления, в котором регистрируются и обрабатываются полученные сведения. На Центр также возложены автоматическое оформление, рассылка постановлений об административных правонарушениях правил дорожного движения и квитанции для уплаты штрафа с приложением фотофиксации момента совершения нарушения.

Основной процедурой использования оперативно-справочной информации является проверка в системе учета фактов совершения ранее определенным лицом административного правонарушения и применения к нему административного наказания. С этими фактами действующее законодательство связывает наступление определенных правовых последствий.

Во-первых, повторное совершение правонарушения после применения к лицу административного наказания может влечь уголовную ответственность. Так, управление транспортным средством в состоянии опьянения лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное нарушение, влечет уголовную ответственность по ст. 2641 УК РФ. В некоторых случаях законодатель признает уголовно наказуемым сам факт повторного совершения административного правонарушения независимо от того, применялись ли ранее к лицу меры административного наказания. Например, неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования образует состав преступления, предусмотренный ст. 212.1 УК РФ.

Во-вторых, повторное совершение некоторых правонарушений после применения к лицу административного наказания связывается с повышенной ответственностью за квалифицированный состав того же административного правонарушения. Следует отметить, что КоАП РФ 2001 года не предусматривал повышения ответственности за рецидив административного правонарушения, что приводило к применению одинаковых административных наказаний за первое и последующие административные правонарушения. Действующая нормотворческая практика допускает такую возможность и КоАП РФ активно пополняется нормами, усиливающими ответственность за повторное совершение ряда административных правонарушений (см. ч. 3 ст. 9.4, ч. 6 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.10, ч. 5 ст. 14.25 и др.). Для таких составов квалифицирующим признаком является повторность совершения аналогичного правонарушения. Реже законодателем используется конструкция норм, в соответствии с которой

повышенная ответственность устанавливается для лиц, подвергнутых административному наказанию за аналогичные нарушения (см. ч. 2 ст. 14.31.2, ч. 2 ст. 14.54 КоАП РФ и др.).

В-третьих, повторное совершение однородного административного правонарушения лицом, ранее подвергнутым административному наказанию, признается обстоятельством,отягчающим административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ), и является основанием для усиления ответственности в рамках санкции нарушенной нормы.

Обеспечение указанных правовых последствий обуславливает необходимость проверки лиц, совершивших административные правонарушения по соответствующим учетам. Данная процедура предполагает запрос должностного лица, выявившего правонарушения, проверку наличия у нарушителя административной наказанности либо повторности аналогичного нарушения и ответ по существу запроса. Совершенно очевидно, что осуществление этой процедуры сложно, требует значительных временных и кадровых затрат. Выход видится в автоматизации всего комплекса оперативно-справочной информации, о которой шла речь выше. Автоматизированная система учета нарушений правил дорожного движения решает не только проблему фиксации этих правонарушений, она дает возможность перевести в электронную форму все взаимоотношения ГИБДД с другими субъектами — судебными приставами-исполнителями, кредитными организациями по поводу исполнения административных штрафов.

Статистическая информация представляет отчеты субъектов административной юрисдикции, составляемые за определенные периоды времени и по утвержденной форме¹. В настоящее время отсутствует единая система статистической информации об административной практике. Незадолго до ликвидации СССР Госкомстатом была утверждена единая общесоюзная форма статистической отчетности АП-1², в которой аккумулировались сведения о применении законодательства об административной ответственности. Данные сведения представляли все субъекты административной юрисдикции, но Росстат проигнорировал названную форму государственной статистической отчетности. О необходимости восстановления единой формы статистической отчетности об административной практике говорят уже десятилетия, но воз и ныне там. По существу мы не знаем масштабы и параметры второй после преступности угрозы правопорядку — административной деликтности, что не лучшим образом сказывается на организации противодействия самым распространенным противоправным проявлениям.

¹ Правовую основу организации государственной статистики составляют нормы Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ (в ред. от 16.10.2012 г.). «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2007. № 49. Ст. 6043.

² Был еще один прецедент в нашей истории: в начале 20-х годов прошлого столетия готовились и издавались статистические обзоры НКВД РСФСР, в которых содержались статистические сведения о совершаемых административных правонарушениях и налагаемых административных взысканиях. Заметим, это было осуществлено в условиях Гражданской войны и при отсутствии Интернета. Комментарии излишни!..

Сейчас систему статистической информации в рассматриваемой сфере составляют разрозненные по форме, содержанию, периодичности отчеты Судебного департамента при Верховном Суде РФ и многочисленных органов исполнительной власти, применяющих административно-деликтное законодательство. Данные субъекты разрабатывают и утверждают форму ведомственного статистического наблюдения об административной практике, порядок и периодичность представления сведений в отчетность, правила использования данных статистической информации. Последняя формируется на основе первичных документов-носителей, о которых шла речь выше. Содержание ведомственного статистического наблюдения определяется компетенцией соответствующего субъекта административной юрисдикции. Так, например, форма № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции и мировыми судьями по рассмотрению дел об административных правонарушениях»¹ по линии Судебного департамента при Верховном Суде РФ охватывает сведения о лицах, совершивших административные правонарушения, дела о которых рассмотрены судами (судьями), а также примененных ими административных наказаний. Для отраслевых субъектов административной юрисдикции перечень показателей отчетности об административной практике шире. В него включаются данные о всем комплексе правоприменительных действий, составляющих административное преследование: количестве выявленных административных правонарушений, составленных протоколов, рассмотренных дел (переданных на рассмотрение судей и других субъектов административной юрисдикции), наложенных и взысканных административных штрафов и др.

Аналитическая информация содержит обобщенные данные об административной практике, позволяющие выявить ее закономерности и влияние на противодействие административной деликтности. Она основывается на данных оперативно-справочной и статистической информации и является завершающим этапом информационного процесса в рассматриваемой сфере. В процессе аналитической информации осуществляется не только фиксация состояния, динамики и структуры административной деликтности, но и оценивается эффективность административно-юрисдикционной деятельности, выявляются ее недостатки, причины нарушений законности при привлечении к административной ответственности. Такие сведения важны для корректировки административной практики, управления деятельностью субъектов административной юрисдикции, выработки предложений по совершенствованию законодательства об административной ответственности. Единых процедур формирования и использования аналитической информации в механизме противодействия административной деликтности до недавних времен не было выработано. Чаще всего использовались такие формы как составление справок, аналитических обзоров деятельности субъектов административной юрисдикции, реже методики анализа и оценки административной практики².

¹ См.: Инструкцию по ведению судебной статистики, утвержденную приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 169.

² В 80-х годах ВНИИ МВД СССР совместно со Штабом МВД СССР была разработана и внедрена в управленческую практику «Методика анализа и оценки административной практики органов внутренних дел».

Нельзя не отметить важности обобщений судебной практики по делам об административных правонарушениях и соответствующих разъяснений Пленума Верховного Суда РФ.

В настоящее время основной процедурной формой создания и использования аналитической информации в рассматриваемой сфере является мониторинг правоприменения. Данная процедура имеет правовую основу и осуществляется на плановых началах. Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 (в ред. от 25.07.2014 г.) утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации¹. В соответствии с Указом Правительством РФ утверждена «Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»². Методикой предписано при осуществлении мониторинга правоприменения использовать: а) практику судов общей юрисдикции и арбитражных судов; б) практику деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных органов. Эти правила распространяются и на практику деятельности этих субъектов по применению законодательства об административной ответственности. Информационной базой мониторинга правоприменения выступают как статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов, так и социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований. Заметим, что в отличие от официальной статистической информации в сфере противодействия административной деликтности при всех ее недостатках в стране не сформирован соответствующий банк социологической информации, что снижает возможности использования результатов социологических исследований для совершенствования законодательства об административной ответственности и практики его применения.

Краткий анализ организационно-информационных процедур в механизме противодействия административной деликтности выявил достоинства и недостатки их системы и позволяет сделать некоторые выводы о путях дальнейшего совершенствования данных процедур. В концептуальном плане рассматриваемая система должна быть современной и строиться на едином подходе к формированию, организации и использованию информации о применении законодательства об административной ответственности. Это предполагает переход от разрозненной отраслевой системы к единой организации оперативно-справочной, статистической и аналитической информации о противодействии административной деликтности, которая должна базироваться на:

- однотипных носителях, отражающих существенные характеристики административной практики;
- единой методике сбора, учета и статистического наблюдения информации об административных правонарушениях, лицах, их совершающих, и применяемых к ним административных наказаний;

¹ СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

² См.: постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // СЗ РФ. 2011. Ст. 5081.

- единой для всех субъектов административной юрисдикции форме статистической отчетности о применении законодательства об административной ответственности;
- на автоматизации всех процедур, опосредствующих сбор, учет и обработку данных об административной практике.

Щербакова Л. В.,
*руководитель юридической службы,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный
университет имени императора Петра I»*

Юридические лица публичного права в контексте законодательного реформирования

В настоящее время и практике государственного управления при реализации публичных функций все чаще используется модель государственных услуг, заключаются различные виды административных договоров, активно развивается институт государственно-частного партнерства¹, модернизируется система управления публичным имуществом. Эффективное законодательное регулирование указанных правоотношений невозможно без определения правового статуса субъектов публичного права, выступающих в качестве их участников.

Доктрина административного права периодически обращается к анализу проблемы юридических лиц публичного права, однако, на сегодняшний день отсутствует единообразная позиция в отношении определения правовой природы данных субъектов. Исходя из ранее наработанного законодательного материала и наличия насущных потребностей в разработке вопроса о закреплении статуса юридического лица публичного права, логичным представлялось разрешение данной проблемы в ходе реформы, проводимой цивилистами. Тем не менее при реформировании гражданского законодательства необходимость введения института юридического лица публичного права в национальную правовую систему была оценена критически. В п. 7.2.4 «Концепции развития гражданского законодательства, одобренной Советом по кодификации и развитию гражданского законодательства при Президенте РФ» указывается, что «действующее российское законодательство в отличие от некоторых европейских правовых порядков не знает категории «юридическое лицо публичного права». Данное понятие формировалось в указанных правовых порядках исторически и имеет в них существенно различное содержание и разновидности (например, в Австрии к ним относят органы власти и некоторые публично-правовые образования в целом,

¹ С 1 января 2016 г. вступает в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

тогда как в Германии к ним относят также государственные университеты, торгово-промышленные палаты и некоторые другие организации, не являющиеся носителями публичной власти). Это говорит об отсутствии необходимости прямого заимствования указанного понятия в отечественное право»¹.

Таким образом, реформа корпоративного блока Гражданского кодекса РФ² и обширные изменения в главу ГК РФ о юридических лицах, включенные на основании Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»³ не способствовали разрешению вопроса о существовании категории юридического лица публичного права в национальном правовом порядке.

Так, статья 47 ГК РФ, устанавливает, что юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Часть 4 данной статьи содержит оговорку о том, что правовое положение Центрального банка Российской Федерации (Банка России) определяется Конституцией Российской Федерации и законом о Центральном банке Российской Федерации. В отношении иных юридических лиц, обладающих особым статусом, ГК РФ не содержит указаний о наличии особого регулирования. И более того, в новой классификации юридических лиц, в основу которой положен принцип деления на корпоративные и унитарные организации, полностью отсутствует упоминание о государственных корпорациях, так как согласно статье 65.1. ГК РФ юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с пунктом 1 статьи 65.3 ГК РФ, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации. Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, публично-правовые компании. При делении юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, в соответствии со статье 50 ГК РФ, также отсутствует упоминание

¹ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. № 11. 2009.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4394.

³ СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

о государственных корпорациях, не смотря на то, что перечень, содержащийся в данной норме позиционируется законодателем в качестве закрытого.

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что государственные корпорации вообще не включены в новую систему юридических лиц, и в этой связи, согласно прямому толкованию положений законодательства, вопрос о том, являются ли данные субъекты юридическими лицами в контексте гражданского законодательства, является остро дискуссионным. В то же время упоминание о публично-правовых компаниях как разновидности унитарных некоммерческих организаций, закрепленное в статье 50 ГК РФ не имеет логического продолжения, в связи с тем, в § 7 главы 4 ГК РФ «некоммерческие унитарные организации» отсутствуют нормы, регламентирующие деятельность публично-правовых компаний.

Также, согласно статье 7.1. Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона¹.

В настоящее время продолжают функционировать:

- государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», действующая на основании Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»²;
- государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», действующая на основании Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»³;
- государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, действующая на основании Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»⁴;
- государственная корпорация «По содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»», действующая на основании Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»»⁵;
- государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», действующая на основании Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»⁶.

¹ О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4351.

² СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029; 2015. № 1. Ст. 14.

³ СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562; 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4241.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799; 2014. № 48. Ст. 6637.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 48 (2 ч.). Ст. 5814; 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4260.

⁶ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078; 2014. № 23. Ст. 2928.

Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий», действовавшая на основании Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»¹ была реорганизована в форме преобразования в открытое акционерное общество РОСНАНО во исполнение Федерального закона от 27.07.2010 № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»². Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, действовавшая на основании Федерального закона от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»³ была ликвидирована на основании Федерального закона от 21.07.2014 № 210-ФЗ «О ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»⁴.

Анализ указанной нормативной базы позволяет прийти к выводу об отсутствии унифицированного регулирования деятельности субъектов, учрежденных для реализации публичных интересов, а также о противоречивости итогов реформы гражданского законодательства, применительно к разрешению вопроса о юридических лицах публичного права. Представляется, что подход, избранный законодателем, только «маскирует» объективно существующую проблему неопределенности статуса указанных юридических лиц, чем еще более затрудняет ее решение, необходимое для четкого установления управленческих функций субъектов, применительно к административно-правовому аспекту их деятельности, и правосубъектности в сфере гражданского оборота.

¹ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3753; 2010. № 23. Ст. 2789.

² СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4180; 2011. № 48. Ст. 6728.

³ СЗ РФ. 2007. № 45. Ст. 5415; 2013. № 19. Ст. 2328.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4211.

Раздел 2
МАТЕРИАЛЫ VIII МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,
ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ
ЮРИЯ МАРКОВИЧА КОЗЛОВА

*Бондарь Е. О.,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

***Правовые последствия применения нормы
статьи 2.9 Кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях
при привлечении к административной
ответственности юридических лиц***

Для правоприменительной деятельности проблема малозначительности административных правонарушений при привлечении к административной ответственности является достаточно новой, как впрочем, и для Кодекса РФ об административных правонарушениях (где она впервые нашла закрепление).

В законодательстве большинства зарубежных государств в основном юридические лица привлекаются не к административной, а к уголовной ответственности.

Административная ответственность юридических лиц представляет собой совокупность регулятивно-деликтных отношений и охранительно-деликтных отношений: регулятивно-деликтные возникают с момента вступления в силу закона, предусматривающего данный юридический состав, охранительно-деликтные — с момента совершения противоправного деяния, признаваемого административно-деликтной нормой административным правонарушением, и назначения административного наказания¹.

¹ *Аникеев Ю. Б.* Административная ответственность юридических лиц (материально-правовое исследование): автореф. дис. ... к. ю. н., Екатеринбург, 2005. С. 13.

В силу части 1 статьи 202 и части 1 статьи 207 Арбитражного процессуально-го кодекса Российской Федерации дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, а также дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным названным Кодексом, с особенностями, установленными в главе 25 АПК РФ и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Часть 2 статьи 202 АПК РФ предусматривает, что производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях и обратившихся с требованием о привлечении к административной ответственности указанных в части 1 статьи 202 АПК РФ лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Часть 2 статьи 207 АПК РФ устанавливает, что производство по делам об оспаривании решений административных органов возбуждается на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, а также на основании заявлений потерпевших.

При решении вопроса о назначении вида и размера административного наказания судам необходимо учитывать, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях допускает возможность назначения административного наказания лишь в пределах санкций, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение.

При этом административное наказание должно быть соразмерным совершенному проступку, при его назначении должны учитываться обстоятельства, при которых было допущено административное правонарушение. В частности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает, что при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (часть 2 статьи 4.1 КоАП РФ). При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (часть 3 статьи 4.1 КоАП РФ).

Кроме того, при определенных обстоятельствах административным законодательством допускается возможность освобождения от административной ответственности.

Статьей 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Правовым последствием применения положений указанной нормы является вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении и объявление устного замечания (ч. 1 ст. 29.9 КоАП).

Так, например, решение об освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения может быть принято должностным лицом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях — руководителем антимонопольного органа или его заместителем по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, а также судьей или должностным лицом, который рассматривает жалобу на постановление об административном правонарушении.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

В целях формирования единой правоприменительной практики антимонопольных органов при применении статьи 2.9 КоАП следует учитывать характер совершенного административного правонарушения и конкретные обстоятельства его совершения, а также учитывать отсутствие существенной угрозы или существенного нарушения охраняемых правоотношений.

ФАС России полагает целесообразным в практике антимонопольных органов при оценке возможности прекращения производства по делу об административном правонарушении в связи с малозначительностью совершенного правонарушения исходить из следующего.

1. Нарушение порядка и сроков представления в антимонопольный орган ходатайств представляет угрозу общественным отношениям в сфере антимонопольного контроля. Такая угроза заключается в затруднении возможности осуществления антимонопольного контроля, независимо от степени влияния на конкуренцию сделок и действий, подлежащих антимонопольному контролю.

Указанные нарушения, как правило, не должны быть квалифицированы в качестве малозначительных, а, следовательно, лица, совершившие такие нарушения, не должны быть освобождены от административной ответственности на основании статьи 2.9 КоАП РФ. При этом необходимо обратить внимание на то, что последующее обращение лица с ходатайством после совершения сделки, совершенной без предварительного согласия

антимонопольного органа, не может служить доказательством малозначительности правонарушения.

2. Нарушения порядка и сроков представления уведомлений могут быть в отдельных случаях квалифицированы в качестве малозначительных с учетом конкретных обстоятельств дела — таких как, например, незначительный (до 15 дней включительно) пропуск установленного законом срока представления уведомлений.

3. Представление вместе с ходатайством или уведомлением в антимонопольный орган недостоверных сведений о группе лиц создает угрозу общественным отношениям в сфере антимонопольного контроля экономической концентрации. Ответственность за представление недостоверных сведений о группе лиц предусмотрена частью 5 статьи 19.8 КоАП. Учитывая, что сообщение недостоверных сведений о группе лиц, направленное в антимонопольный орган, может привести к принятию необоснованного решения, такое правонарушение не может быть квалифицировано в качестве малозначительного, а, следовательно, лицо, совершившее такое нарушение, не может быть освобождено от административной ответственности на основании статьи 2.9 КоАП.

В случае, если хозяйствующий субъект при представлении перечня лиц входящих в одну группу представил в ФАС России неполные сведения о группе лиц (в перечне указаны не все лица, входящие в группу), а именно — не представлена информация о лице, которая не имеет значения для принятия антимонопольными органами решения по рассматриваемой сделке, совершенной в уведомительном порядке (в соответствии со статьей 31 Закона о защите конкуренции), то такие обстоятельства могут быть квалифицированы должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в качестве оснований для признания малозначительности совершенного административного правонарушения.

При этом следует учитывать, что если отсутствие в перечне лиц хозяйствующего субъекта может повлиять на решение антимонопольного органа по рассматриваемой сделке, то такое правонарушение не может быть признано малозначительным.

4. Непредставление сведений по запросу антимонопольного органа не может быть признано малозначительным¹.

6. При наличии доказательств совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 14.31–14.33, частей 2.1–2.6 статьи 19.5, частей 3–5 статьи 19.8 КоАП, должностные лица антимонопольного органа не вправе освобождать нарушителя от административной ответственности по основанию, предусмотренному статьей 2.9 КоАП.

7. При решении вопроса об административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение, следует учитывать, что в соответствии с частью 3 статьи 2.1 КоАП назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной

¹ Федеральным законом от 28.12.2013 № 423-ФЗ статья 30 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» признана утратившей силу.

^с 30 января 2014 года обязанность уведомлять антимонопольный орган о сделках, иных действиях, предусмотренных статьей 30, отсутствует (разъяснения ФАС России от 24.01.2014, информационное письмо ФАС России от 06.02.2014 № АД/3939/14).

ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

При этом в случае освобождения юридического лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в соответствии со статьей 2.9 КоАП следует решить вопрос об освобождении от административной ответственности за данное правонарушение и физического лица¹.

Так, в соответствии с пунктом 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», установив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности малозначительность правонарушения, суд, руководствуясь частью 2 статьи 206 АПК РФ и статьей 2.9 КоАП РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, освобождая от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, и ограничивается устным замечанием, о чем указывается в резолютивной части решения. При этом, исходя из смысла статьи 110 АПК РФ, судебные расходы, понесенные лицом, освобожденным от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, возмещению не подлежат. Если же малозначительность правонарушения будет установлена в ходе рассмотрения дела об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности, суд, руководствуясь частью 2 статьи 211 АПК РФ и статьей 2.9 КоАП РФ, принимает решение о признании незаконным этого постановления и о его отмене.

В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» указано, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения.

При этом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не дает определения понятия и критериев малозначительности административного правонарушения, а лишь формулирует ее как оценочное, субъективное понятие, содержание которого интерпретируется правоприменительными органами с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемого спора.

Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Идентичную правовую позицию занял Конституционный Суд РФ². Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения,

¹ О применении антимонопольными органами статьи 2.9 см.: Методические рекомендации, утв. ФАС России.

² См.: определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 года № 248-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Птицефабрика «Сибирская губерния» на нарушение конституционных права и свобод ст. 2.9 и ч. 6 ст. 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания. Пункт 18.1 Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» предписывает, что при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.

Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях, при этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано.

Оценка вывода арбитражного суда первой и (или) апелляционной инстанции о наличии или отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям исходя из совершенного лицом правонарушения и, как следствие, о возможности или невозможности квалификации такого правонарушения как малозначительного с учетом положений статей 286 и 287 АПК РФ не входит в компетенцию арбитражного суда кассационной инстанции.

Поскольку административным законодательством не установлено единых исчерпывающих критериев определения правонарушения как малозначительного, толкование данного понятия характеризуется определенными сложностями.

В судах сложилось неоднозначное толкование понятия «отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям». Некоторые суды в качестве данного критерия учитывают отсутствие реального ущерба, выраженного в стоимостном измерении, иные — в контексте их социальной значимости.

Кроме того, зачастую обстоятельства, которые в силу частей 2, 3 статьи 4.1 КоАП РФ должны быть учтены при назначении административного наказания, а именно: личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, принимаются судом в качестве основания применения статьи 2.9 КоАП РФ.

Отсутствие единого подхода к определению малозначительности административного правонарушения негативно отражается на практике. В таких условиях арбитражные суды зачастую занимают противоположенные позиции по вопросу применения статьи 2.9 КоАП РФ.

В письме Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 16 декабря 2014 г. № 05-487 приведен обзор судебной практики ВС РФ за январь — июль 2014 г. по вопросу нарушения порядка проведения ГИА, установленного законодательством об образовании. Он касается возможности признания данных административных правонарушений малозначительными. Можно ли признать нарушение порядка проведения ГИА малозначительным административным правонарушением? Судья вправе признать такое деяние малозначительным, если по результатам рассмотрения дела будет установлено, что формально действия (бездействие) лица содержат признаки административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя не представляют существенного нарушения охраняемых общественных отношений в сфере образования. В постановлении о прекращении производства по такому делу должны быть отражены мотивы, по которым правонарушение признано малозначительным. Также приводятся доказательства, оценка которых позволила прийти к выводу о возможности освободить лицо от ответственности и ограничиться устным замечанием¹.

Все вышеперечисленное свидетельствует о необходимости выработки единых критериев оценки малозначительности административного правонарушения в целях реализации принципов законности и справедливости, а также обеспечения единообразия правоприменительной практики.

Вербицкая М. А.,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Ставропольского филиала ФГОУ ВПО «Российская
академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ», кандидат юридических наук

Процессуальные гарантии потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях

Проблемы, связанные с изучением юридических гарантий, в правовой литературе наиболее полно и обстоятельно исследованы и определены в работах по общей теории права. Это имеет большое научное и практическое значение, ибо от правильного понимания сущности гарантий и обоснованной юридической оценки эффективности гарантий во многом зависит успех обеспечения прав личности и дальнейшее укрепление законности.

В общей теории права гарантии рассматривались в качестве элемента правовой системы², их исследовали в качестве самостоятельной категории, имеющей

¹ Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 16 декабря 2014 г. № 05-487 // СПС «КонсультантПлюс».

² Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 8.

свои черты, объект воздействия, систему, структуру, методы реализации¹, их определяют как «совокупность государственно-правовых условий и средств их осуществления, а также защита»². При рассмотрении вопроса о понятии юридических гарантий предлагается проводить разграничение гарантий с мерами правовой охраны, мерами правовой защиты и юридической ответственности³.

Обращение к юридическому словарю показывает, что «процессуальные гарантии — это система средств, установленных законом для надлежащего отправления правосудия, защиты прав и свобод человека в... процессах, осуществления задач судопроизводства по уголовным и гражданским делам, осуществления задач судопроизводства... Наиболее важными процессуальными гарантиями являются: право на защиту, право на бесплатную юридическую помощь, гласность и открытость судебного разбирательства, коллегиальность суда, право на обжалование решения суда»⁴.

Процессуальной гарантией служит также предусмотренная процессуальным законодательством обязанность органов, ведущих производство по делу, разъяснять и обеспечивать каждому участнику процесса осуществление прав, которыми он наделен для защиты своих интересов; принимать меры к всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств дела⁵.

Теория правовых средств конкретизируется и получает дальнейшую разработку в отдельных отраслях права, в частности в процессуальных правовых отраслях и институтах, где при реализации процессуального права действие процессуально-процедурных правовых средств проявляется особенно наглядно и свойства процессуальных средств являются производными от правовых средств в целом⁶.

Так, в науке гражданского процессуального права процессуальные гарантии определяются как закрепленные в нормах гражданского процессуального права средства, призванные обеспечивать на всех стадиях процесса благоприятные условия для беспрепятственного осуществления названными лицами предоставленных им процессуальных прав⁷, а также и основанную на законе деятельность суда и других участников процесса по защите указанных прав⁸.

¹ Синокова Т. В. Юридические гарантии как метод регулирования правового положения личности // Вопросы теории государства и права: межвуз. сборник науч. работ. Вып. 9. Саратов, 1991. С. 150–160.

² Рудинский Ф. М. Личность и законность. Волгоград, 1976. С. 56.

³ См.: Толкачев К. Б., Хабибуллин А. Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации. Уфа, 1990. С. 46.

⁴ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2004. С. 111.

⁵ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский [и др.]. 2-е изд., доп. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 72.

⁶ См.: Ванеева Л. А. Реализация конституционного права граждан СССР на судебную защиту в гражданском судопроизводстве. Владивосток, 1988; Струнков С. К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.

⁷ Захаров В. Н. Гражданские процессуальные гарантии субъективных прав сторон и третьих лиц в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1980. С. 4.

⁸ Черниговский А. Г. Процессуальные гарантии прав сторон в суде первой инстанции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1973. С. 4–5.

В связи с тем, что процессуальные гарантии исследуются в различных отраслях права, определенные понятия имеют универсальный характер и применяются в дальнейших исследованиях в различных областях юридических наук.

С учетом вышесказанного под процессуальными гарантиями потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях следует понимать систему условий, которая включает в себя установленные нормами административно-процессуального законодательства правовые средства и способы, обеспечивающие потерпевшему возможность реализации, охраны и защиты предоставленных им прав и охраняемых законом интересов.

Следует согласиться с мнением В. Н. Хазиковой о том, что при определении понятия «процессуальных гарантий» следует учитывать существенное свойство (признак) гарантий, которое заключается в создании условий для обеспечения какого-либо права, именно этим свойством и обладают как нормы права, так и процессуальная деятельность¹. Вследствие этого процессуальные гарантии включают в себя не только правовые средства, закрепленные в нормах права, с помощью которых реализуются и защищаются права, но и гарантирующую деятельность определенных субъектов процессуальных правоотношений, которая выступает в качестве способа перевода предписаний норм-гарантий в реальные условия, благоприятные для осуществления прав сторон, т. е. способы защиты указанных прав².

Данная гарантирующая деятельность осуществляется в соответствии с нормами закона, и субъекты гарантирующей деятельности должны пользоваться только процессуально-правовыми средствами, закрепленными в норме права. Тут, по мнению С. С. Алексеева, проявляется одно из свойств права — нормативность, так как только при помощи юридических норм программируются (моделируются) те общественные отношения, которые соответствуют государственной воле народа, и вся та система юридических средств, которая используется для осуществления этой воли³.

Именно процедурно-процессуальные гарантии обеспечивают быструю и оптимальную организацию материальных правовых норм, причем они представляют собой систему организационно-правовых отношений, которые объединены понятием процессуальной формы.

Корреспондирующие предписания способствуют реализации прав и обязанностей одних субъектов путем исполнения обязанностей другими субъектами, их содействующей деятельностью. Корреспондирующие друг другу право и обязанность реализуются одновременно, составляя содержание единого правоотношения; норма и ее гарантии реализуются в одном юридическом взаимодействии между субъектами. Поэтому следует присоединиться к мнению Н. И. Матузова о том, что «там, где есть субъективное право, всегда и неизбежно присутствует юридическая обязанность как его противоположный полюс»⁴.

¹ См.: Хазикова В. Н. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 15.

² См.: Хазикова В. Н. Указ. соч. С. 16.

³ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Ч. 1. С. 205.

⁴ Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Саратов, 1972. С. 106, 109.

Гарантиям присуща охранительная функция, которая проявляется в создании мер, предотвращающих нарушение прав или препятствия на пути их реализации, тем самым процессуальные гарантии реализации участвуют в охране прав соответствующих участников производства по делам об административных правонарушениях. Необходимо создавать такие условия реализации, чтобы как можно меньше возникала необходимость обращения к принудительным мерам.

В связи с этим в научной литературе достаточно распространено мнение о делении юридических гарантий прав на гарантии реализации прав и гарантии охраны и защиты прав¹.

Гарантии реализации нацелены на создание для граждан и юридических лиц оптимальной правовой среды их реализации и не связаны с нарушениями. Потребность в охране (защите) прав возникает в случае их нарушения: создание препятствий на пути их реализации, отказ от признания за лицом права, неисполнение юридической обязанности стороной правоотношения.

Поэтому процессуальные нормы, применяемые в сфере производства по делам об административных правонарушениях, «формулируются как права для одних участников разбирательства по делам и как обязанности — для других»².

Динамика рассмотрения административно-процессуального механизма обеспечения раскрывает процесс развития обеспечения прав, так сначала указываются пути правомерной реализации прав и действуют процессуальные гарантии реализации прав, в случае возникновения угрозы невозможности правомерной реализации прав вступают в действия процессуальные гарантии защиты, и только затем действуют процессуальные гарантии восстановления нарушенных прав и законных интересов субъектов.

Механизм государственной защиты нарушенного субъективного права потерпевшего от правонарушения начинает действовать в момент поступления к должностному лицу (органу) информации в виде заявления потерпевшего о правонарушении либо непосредственного обнаружения последнего самим должностным лицом (органом)³. С этого момента у должностного лица по отношению к потерпевшему возникает ряд обязанностей.

В данной связи особо хотелось выделить обязанность должностного лица (органа) разъяснить потерпевшему все его права. В случае наличия просьбы со стороны потерпевшего у должностного лица (органа) появляется обязанность предоставить потерпевшему копию протокола об административном правонарушении. С другой стороны, должностное лицо (орган) обязано предложить потерпевшему соответствующую копию, а тот вправе отказаться от нее.

Право потерпевшего на заявление ходатайств увязано с обязанностью должностного лица (на всех стадиях производства) принять к рассмотрению эти ходатайства.

¹ См.: *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 92–98; *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 203–207; Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 2001. С. 315 (автор главы — А. С. Мордовец).

² *Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990. С. 24.

³ *Зубач А. В.* Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях. Его права и обязанности.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 108.

Также субъекты административной юрисдикции должны оказывать содействие потерпевшему в реализации его прав на предоставление доказательств. Учитывая принцип объективности, закрепленный в ст. 24.1 КоАП РФ, должностное лицо обязано содействовать потерпевшим в предоставлении доказательств.

Потерпевший имеет право присутствовать при рассмотрении дела об административном правонарушении, следовательно, должностное лицо обязано поставить его в известность о времени и месте рассмотрения (ч. 3 ст. 25.2 КоАП РФ).

Законным правом потерпевшего является возмещение издержек, понесенных в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении (ст. 25.14 КоАП РФ). Следовательно, на должностное лицо возлагается обязанность по организации такого возмещения. Выплаты осуществляются из средств, специально предусмотренных на указанные затраты.

Важнейшей гарантией прав потерпевшего является обязанность должностного лица (органа) принять законное и обоснованное решение по делу, установив при рассмотрении дела и принятии решения по нему все обстоятельства, указанные в ст. 26.1 КоАП РФ.

Следует согласиться с И. Г. Фильченко, что обоснованность решения может достигаться с помощью процессуальных средств, обеспечивающих достижение истины по делу¹. Данные средства, как закрепленные, так и требующие регламентации в действующем законодательстве, являются гарантиями обоснованности выносимого решения.

Разделяем точку зрения Г. И. Фильченко, что основными детерминантами предвзятости, некомпетентности и пристрастности профессиональных участников производства по делам об административных правонарушениях являются: низкий уровень их морально-психологических качеств; ненадлежащая профессиональная подготовка и отсутствие опыта правоприменительной деятельности; профессиональная деформация; внешнее воздействие, оказываемое субъектами, препятствующими объективному и беспристрастному исследованию обстоятельств дела².

Для преодоления вышеуказанных негативных явлений потерпевшему предоставлено право на обжалование действий должностных лиц (органов) (ст. 30.1 КоАП РФ), данному праву соответствует обязанность таких лиц (органов) рассмотреть жалобу и принять по ней решение. Реализация права на обжалование заключается в уведомлении должностного лица (органа), осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, о допущенном нарушении интересов подателя жалобы и формулировке просьбы ликвидировать это нарушение.

Для защиты своих прав потерпевший может обратиться к прокурору. Соответственно, обязанностью прокуратуры является рассмотрение жалоб и заявлений о нарушении прав потерпевших и принятия по ним решения. Поэтому прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении,

¹ См.: *Фильченко И. Г.* Процессуальные гарантии обоснованного судебного решения в гражданском процессе: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 11.

² См.: Там же. С. 15.

ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации. При вынесении постановления о возбуждении дела прокурор должен разъяснить потерпевшему все его права, о чем делается соответствующая отметка (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ). Место проставления отметки не определено, очевидно, предусмотрено это делать в самом постановлении.

Ряд процессуальных гарантий потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях содержится в Федеральном законе от 30 апреля 2010 г. (ред. 21.07.2014 г.) № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹. Как отмечается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 30, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 64 от 23 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», «...закон о компенсации не исключает возможности ... для потерпевшего, законных представителей потерпевшего, или потерпевшего, являющегося несовершеннолетним либо по своему физическому или психическому лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, обратиться в суд с заявлением о присуждении компенсации в случае нарушения разумного срока судопроизводства»².

Заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок может быть подано в суд, в арбитражный суд в шестимесячный срок со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по делу, по которому было допущено нарушение.

Как отмечается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 30, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 64 от 23 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», «по делам об административных правонарушениях последним судебным актом может являться постановление судьи о назначении административного наказания, прекращение производства по делу об административном правонарушении (часть 1 статьи 29.9 КоАП РФ), а если дело не направляется на новое рассмотрение или на рассмотрение по подведомственности, — решение судьи по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении (пункты 1–3 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ), решения судьи по следующим жалобам на постановление по делу об административном правонарушении или решения по жалобе на это постановление (часть 3 статьи 30.9 КоАП РФ), постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении (пункты 1, 2 и 4 части 2 статьи 30.17 КоАП РФ)»³.

¹ Российская газета. № 94. 04.05.2010.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. № 3, март. 2011.

³ Там же.

В заключение хотелось бы отметить, что гарантией реализации потерпевшим своих прав и обязанностей будет совершенствование нормативного регулирования производства по делам об административных правонарушениях. В данной связи следует согласиться с точкой зрения И. А. Галагана о том, что совершенствование менее развитых процессуальных форм (в том числе производства по делам об административных правонарушениях) подразумевает более широкое использование отдельных элементов, заимствованных у других отраслей процессуального права, особенно из наиболее совершенных — уголовного и гражданского процессов¹. Такое заимствование объективно необходимо в силу системной общности материального содержания правовой ответственности. Без него не может быть и речи о развитии тех процессуальных форм, которые менее совершенны.

Также в обоснование необходимости такого заимствования следует привести еще один аргумент. Так, обширная декриминализация преступлений, не представляющих большой общественной опасности, в последние годы изменила лишь правовую оценку этих деяний, но не их содержание. Установление истины по делам о таких нарушениях, ставших теперь административно-наказуемыми, требуют более сложной и совершенной процессуальной формы, чем та, которая закреплена в четвертом разделе КоАП РФ.

Воронов А. М.,
*директор Центра правовых основ развития
госуправления и гражданского общества
Института проблем эффективного государства
и гражданского общества ФГОБУ ВПО
«Финансовый университет при Правительстве
РФ», доктор юридических наук, профессор*

Некоторые аспекты правовой идентификации административно-деликтных норм

В правовой доктрине уже относительно давно сложилось и подтвердило свою состоятельность положение о том, что деликтные нормы права, содержащие помимо правовых запретов и нормы ответственности за их нарушение т. е. санкции, сконцентрированы в едином кодифицированном законе (например: Уголовный, Гражданский кодексы РФ и иные кодифицированные законы). В то же время процессуальный порядок привлечения к ответственности либо судебного разбирательства прописан в специализированном кодексе (в частности уголовном процессуальном УПК РФ, гражданском процессуальном ГПК РФ и иных). Так, в действующем КоАП РФ материальные нормы административных деликтов прописаны в 1 и 2 разделах кодекса, органы,

¹ Галаган И. А. О методологии исследования процессуальных проблем административной ответственности и о путях совершенствования законодательства в этой области // Административная ответственность и гарантии ее законности. Пермь, 1972,. С. 124—132.

уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, порядок производства по данной категории дел, а также исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях прописаны в разделах 3–5 того же кодифицированного закона.

Таким образом, предложения ряда ученых о разграничении административно-деликтного права и административно-юрисдикционного процесса предполагают целесообразность отдельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности. Следует согласиться с позицией А. П. Шергина, «что разработка проблем административной ответственности должна основываться на теоретической концепции административно-деликтного права и признании административно-юрисдикционного процесса как самостоятельного вида юридического процесса»¹.

Совместная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности в одном нормативном акте, как это сделано в КоАП РФ, не самый оптимальный вариант организации нормативной ее основы². Одной из первоочередных задач, по нашему мнению, должна стать разработка двух самостоятельных кодифицированных законов Российской Федерации: Административно-деликтного кодекса, регулирующего материальные отношения данного вида юридической ответственности и Процессуально-исполнительного кодекса по административно-деликтным делам, регулирующего процессуальные отношения реализации административной ответственности. Данная идея не только нашла поддержку в научной литературе, но и реализована в авторских проектах названных кодексов Республики Казахстан, в принятии Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, а также в законодательстве других государств.

Настоящая публикация направлена на решение одного из аспектов принятой третьей кодификации административно-деликтного законодательства, а именно упорядочения административных запретов и применения мер административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов. Проблема есть, и она остается не решенной.

В правовом статусе субъектов правоотношений следует выделять такие составляющие его элементы как права, обязанности и ответственность. Применительно к рассматриваемой нами проблематике, следует особо отметить такую обязанность, как обязанность уплачивать законно установленные налоги и сборы, вытекающую из статьи 57 Конституции РФ и пункта 1 статьи 3 Налогового кодекса РФ.

За неисполнение обязанности, разумеется, предусматривается юридическая ответственность. В теории государства и права под юридической ответственностью понимается обязанность правонарушителя претерпеть

¹ Шергин А. П. Два вопроса кодификации административно-деликтного законодательства // Актуальные вопросы публичного права. Вып. 7. 2012. С. 89–90.

² Воронов А. М., Донцова Е. Д. Стадия возбуждения дела об административном правонарушении в налоговой сфере: проблемы правовой регламентации // Экономика. Налоги. Право. 2009. № 6. С. 37.

последствия негативного характера, предусмотренной санкцией за нарушение нормы права. В правовой доктрине выделяют пять основных видов юридической ответственности: уголовно-правовую, административно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную и материальную ответственность.

На наш взгляд, представляет несомненный интерес, как для теории, так и практики правоприменения сравнить и проанализировать различные виды юридической ответственности за нарушение норм налогового права, предусмотренную Кодексом РФ об административных правонарушениях и Налоговым кодексом РФ. Интерес обусловлен схожестью составов данных правонарушений.

Здесь уместно отметить, что понятие административной ответственности отсутствует в КоАП РФ также как и понятие налоговой ответственности в НК РФ. Однако в этих кодифицированных актах дается понятие соответствующих правонарушений. Так, в согласно статье 2.1 соответствующего кодекса «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». В соответствии со статьей 106 Налогового кодекса, «налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим Кодексом установлена ответственность».

Таким образом, исходя из анализа содержания данных понятий, следует, что такие признаки как противоправность, виновность и наказуемость являются общими для обоих составов правонарушений. Казалось бы, различие кроется в субъекте правонарушения. В первом случае субъектом правонарушения являются физические и юридические лица, а во втором случае: налогоплательщики, налоговые агенты и иные лица, для которых Налоговым кодексом установлена ответственность. Однако статья 107 НК РФ закрепляет положения о том, что ответственность за данные правонарушения также несут физические и юридические лица. Главное различие заключается в процессуальном порядке привлечения к ответственности. В случае с административным правонарушением производство ведется согласно главам 24–30 КоАП РФ, в случае с налоговым правонарушением производство осуществляется в порядке, установленном главами 14 и 15 НК РФ.

В любом случае в процессе привлечения к ответственности необходимо иметь ввиду примечание к статье 15.3 КоАП РФ: «административная ответственность, установленная в отношении должностных лиц в настоящей статье, статьях 15.4–15.9, 15.11 Кодекса, применяется к лицам, указанным в статье 2.4 Кодекса, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. То есть к административной ответственности привлекаются должностные лица организаций. Однако здесь не стоит забывать, что одной из существенных новаций КоАП РФ явилась административная ответственность и юридического лица, что существенно отличает ранее действующего кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Однако законодатель оставил ее без внимания в сфере налоговых правоотношений.

Следует отметить, что НК РФ до настоящего времени содержит 7 составов административных правонарушений (ст. 116, 119, 120, 126, 132–134), за совершение которых, согласно п. 3 и 4 ст. 108 предусмотрена и наступает административная ответственность. Более подробно аргументация заявленного тезиса приведена в ранее опубликованных научных работах автора, в частности «Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов»¹.

Также здесь уместно отметить, что в настоящее время также существует проблема, которая заключается в том, что в ст. 128 и 129 НК РФ прописаны самостоятельные составы деликтов, предусматривающие ответственность, в первом случае — свидетеля за неявку либо уклонение от явки без уважительных причин лица, вызываемого по делу о налоговом правонарушении в качестве свидетеля, во втором — в отказе эксперта, переводчика или специалиста от участия в проведении налоговой проверки, либо дача заведомо ложного заключения или осуществление заведомо ложного перевода.

Сравнительный анализ правовых предписаний, содержащихся в ч. 1 ст. 90 НК РФ и ст. 25.6 КоАП РФ, показывает, что трактовка понятия «свидетель», содержащаяся в КоАП РФ, предполагает расширительное смысловое толкование указанного термина, так как любое правоприменительное производство ориентировано на рассмотрение конкретных юридических дел и принятия решений по ним. Следовательно, указанное понятие применимо, в том числе и по делам, возникающим из налоговых правоотношений. Положения статьи 129 НК РФ (отказ эксперта, переводчика или специалиста от участия в проведении налоговой проверки, дача заведомо ложного заключения или осуществление заведомо ложного перевода), по сути, дублируют положения статьи 17.9. КоАП РФ (заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод) в части привлечения к ответственности эксперта. Таким образом, данные составы правонарушений, на наш взгляд, также целесообразно исключить из НК РФ.

Следует обратить внимание, что если при принятии КоАП РФ из текста Таможенного кодекса соответствующие нормы были изъяты и объединены в отдельную главу КоАП с распространением на регулирование данных отношений общего процессуального порядка (глава 16 КоАП РФ), то обособленное регулирование в сфере налоговых отношений осуществляется до сего времени. Более того, целый ряд материальных и процессуальных норм КоАП РФ и НК РФ дублируют друг друга, что вносит путаницу в правоприменение, дезориентирует граждан и юридических лиц, являющихся налогоплательщиками, и влечет за собой еще массу негативных последствий.

Для решения данных вопросов, на наш взгляд, представляется целесообразным определить правовую природу правонарушений в области налогов и сборов, прописанных в КоАП РФ и НК РФ и выяснить ключевой для данного исследования вопрос о наличии самостоятельной предметной области для существования обособленной системы налоговых правонарушений, отличной от существующей в настоящее время системы административно-деликтного права.

¹ Воронов А. М., Кондратьев С. И. Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов // *Налоги*. 2013. № 3. С. 14–20.

Для начала отметим, что и административно-деликтные отношения, и отношения в области установления и применения налоговой ответственности, выстраиваются в системе исполнительной власти, поэтому имеют общий административно-правовой фундамент, на котором базируется деятельность всех органов исполнительной власти. Обе эти группы правоотношений, которые мы пока рассматриваем как обособленные, направлены на обеспечение исполнения соответствующих государственных функций в сфере исполнительной власти.

Следующим логическим шагом представляется более подробное рассмотрение соотношения между собой базовых категорий «административное правонарушение» и «налоговое правонарушение».

Как нами отмечалось ранее в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Анализ данного определения позволяет выявить следующие признаки административного правонарушения:

1) противоправность (наличие прямого нормативного запрета на совершение определенного действия или воздержания от определенного действия);

2) виновность (системный признак для привлечения к карательной ответственности, заключающийся в наличии при совершении деяния умысла или неосторожности; причем данные понятия должны быть определены, а ответственность дифференцирована в зависимости от формы вины (как правило, ответственность за неосторожные деяния ниже, чем за умышленные, а невиновное причинение вреда охраняемым законом интересам не может быть наказуемо);

3) обязательное наличие правового запрета на совершение деяния в соответствующем акте законодательного уровня, причем правовой запрет должен сопровождаться определенной, применительно к каждому деянию, санкцией.

В еще более обобщенном виде можно сказать, что основной признак административного правонарушения заключается в наличии логической пары: «противоправность — запрещенность определенным законом». По точно такой же схеме сформулировано и определение понятия «преступление в ст. 14 УК РФ: «Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим кодексом под угрозой наказания». В данном случае признак прямого правового запрета заменяется на признак общественной опасности, всегда характерный для причисления деяний к уголовно-наказуемым.

Мы также видим, что в обоих случаях законодатель делает упор на специализированный закон, содержащий правовые запреты и санкции.

Упоминание в определении понятия «административное правонарушение» законодательства субъектов Российской Федерации связано с разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами: в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении федерального центра и субъектов Российской Федерации, что применительно к системе регулирования привлечения к административной ответственности выразилось в возможности установления законами субъектов

Российской Федерации об административных правонарушениях (обратим внимание на то, что речь опять же идет о специализированных актах) административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (ст. 1.3.1 КоАП РФ).

При этом также следует отметить, что установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации в соответствии с п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ также находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Рассмотрим далее определение понятия «налоговое правонарушение». В соответствии со ст. 106 НК РФ «налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим Кодексом установлена ответственность».

Анализ данной дефиниции показывает следующее:

- 1) наличие в нем общесистемного признака противоправности;
- 2) наличие в нем общесистемного признака виновности;
- 3) установление ответственности только законодательными нормами.

Из этого следует, что по всем общесистемным признакам административное правонарушение и налоговое правонарушение между собой совпадают полностью.

При этом следует обратить внимание на некоторые нюансы. Акцент при определении противоправности за нарушение законодательства о налогах и сборах общеправового смысла не имеет, так как противоправность, как было показано выше, возникает в случае нарушения прямого правового запрета, установленного в законе путем формулирования наказуемого деяния. При этом на чем именно при этом делается акцент — на нарушении правил дорожного движения, санитарно-эпидемиологических правил или законодательства о налогах и сборах — значения не имеет. Субъектом этого правонарушения, несмотря на видимость специфичности, также может стать любое лицо.

Однако, если в КоАП РФ на сей предмет имеются исходные правила (установление минимального возраста лица для возможности привлечения к административной ответственности, понятие должностного лица и условия привлечения его к ответственности, вина юридического лица и т. д.), то при установлении ответственности за совершение налоговых правонарушений установлен лишь минимальный возраст лица для привлечения к данному виду ответственности, причем полностью идентичный возрасту наступления административной ответственности (16 лет).

Вместо понятия «юридическое лицо» при определении субъекта налогового правонарушения НК РФ оперирует понятием «организация», которое лингвистически является более общим по отношению к категории «юридическое лицо», тогда как очевидно, что участником налоговых правоотношений может быть только организация, приобретающая право от своего имени вступать в гражданские и иные правоотношения, то есть имеющая форму юридического лица и признанная в таком качестве государством. Использование неопределенных категорий в праве, тем более в случаях, когда речь идет о привлечении

к юридической ответственности, является недостатком для соответствующей систем правового регулирования.

На основании вышеизложенного, можно сделать некоторые умозаключения.

Следует отметить, что специфические признаки, обособляющие налоговое правонарушение от административного правонарушения, отсутствуют. Оба эти вида правонарушения являются однопорядковыми и родственными по своей правовой природе. Данные правоотношения возникают в сфере реализации органами исполнительной власти своих полномочий, а налоговая ответственность, по сути и содержанию та же административная ответственность, установление которой преследует те же цели, что и административная ответственность в области таможенного дела, в области финансов, строительства, энергетики и т. д., т. е. в любой сфере государственного управления.

Зубарев С. М.,

*профессор кафедры административного права и процесса
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

О критериях классификации дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих (далее — гражданские служащие), как и любая другая, реализуется в рамках охранительных правоотношений. Субъектами этих отношений, с одной стороны, является гражданский служащий, с другой — представитель нанимателя. Публично-правовой характер таких отношений позволяет представить дисциплинарную ответственность гражданских служащих не только как самостоятельный институт административного права, но и как самостоятельный вид юридической ответственности, особенности которой проявляются в наличии единой нормативной основы — Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон), специального субъекта — гражданского служащего, особых санкций — дисциплинарных взысканий, особого порядка их реализации субъектом дисциплинарной власти (представителем нанимателя), а также специфических последствий — официальной отрицательной оценкой поведения гражданского служащего, только в исключительных случаях сопровождающейся ограничением его прав, собственного основания — состава дисциплинарного проступка, который, как указано ч. 1 ст. 57 Закона, проявляется в неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ¹ была введена ст. 59.1, которая установила еще одно основание дисциплинарной ответственности

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

гражданского служащего — совершение коррупционного проступка, под которым, исходя из формулировки диспозиции введенной нормы, следует понимать несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

На наш взгляд, введение указанного основания — это больше политическое решение, подчеркивающее всю остроту проблемы противодействия коррупции. В юридическом смысле дисциплинарный и коррупционный проступки соотносятся как общее и частное. Вместе с тем в научной литературе высказано и иное мнение¹.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм государственного принуждения — принуждение, применяемое представителем нанимателя к гражданскому служащему, совершившему нарушение служебных обязанностей, в т. ч. антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений, и влекущее неблагоприятные для него последствия. Дисциплинарный проступок является разновидностью правонарушения. Состав дисциплинарного проступка включает четыре элемента: объект, объективную сторону, субъективную сторону, субъект. Объектом дисциплинарного проступка являются интересы службы в конкретном государственном органе, т. е. точное соблюдение и исполнение гражданским служащим требований законов, иных нормативных правовых актов, должностного регламента, служебного распорядка, а также служебного контракта.

Объективная сторона дисциплинарного проступка может быть выражена как в бездействии, так и в определенных действиях. Дисциплинарная ответственность наступает за неисполнение (бездействие) или ненадлежащее исполнение (действие) гражданским служащим как основных обязанностей, закрепленных в ч. 1 ст. 15 Закона, так и обязанностей по должности, установленных в должностном регламенте и служебном контракте. Кроме того, при анализе объективной стороны, как правило, устанавливается причинная связь между проступком и наступившими отрицательными последствиями.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка характеризуется любой формой вины (как умыслом, так и неосторожностью). Гражданский служащий предвидит отрицательные последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения им должностных обязанностей и желает их наступления (прямой умысел) или сознательно их допускает либо относится к ним безразлично (косвенный умысел). Дисциплинарный проступок признается совершенным по неосторожности, если гражданский служащий предвидел возможность наступления отрицательных последствий своего неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение таких последствий либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

¹ См., напр.: *Туганов Ю. Н., Журавлев С. И.* К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // *Российская юстиция.* 2014. № 4. С. 57–60.

Субъектом дисциплинарного проступка является лицо, заключившее служебный контракт с представителем нанимателя.

Для наступления дисциплинарной ответственности необходимо наличие всех элементов дисциплинарного проступка.

Одной из проблем, имеющих научный и практический интерес, представит классификация дисциплинарных проступков, совершаемых гражданскими служащими. В научной литературе предлагаются различные подходы к ее решению¹.

Одним из наиболее значимых для практического применения критериев разграничения дисциплинарных проступков является степень их общественной опасности (тяжесть), т. е. объективное свойство (качество) служебно-дисциплинарного деликта, которое выражает способность деяния причинить вред государственно-служебным отношениям. Тяжесть дисциплинарного проступка определяется способом и обстановкой его совершения, характером причиненного вреда, а также другими обстоятельствами, влияющими на меру социальной вредности конкретного проступка. Так, неисполнение гражданским служащим без уважительных причин служебных обязанностей, в результате которого было задержано представление важного документа в вышестоящий государственный орган, отличается большей тяжестью, чем неисполнение гражданским служащим без уважительных причин служебных обязанностей, выразившееся в несвоевременной подготовке гражданским служащим иного документа.

Конкретная оценка тяжести совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка дается представителем нанимателя с учетом всей совокупности обстоятельств его совершения, что порождает противоречивую практику. Например, приказом руководителя Алтайстата на основании заключения о проведении служебной проверки к Ч.Е.Р. применено дисциплинарное взыскание в виде замечания. В заключении отражены факты опоздания Ч.Е.Р. на работу <дата> (прибыла на работу в 8 часов 01 минута 28 сек.), <дата> (прибыла на работу в 8 часов 02 минуты 49 сек.) и <дата> (прибыла на работу в 8 часов 02 минуты 35 сек.). Начало работы установлено в 8:00². Другой пример, приказом УФССП России по Приморскому краю № 988-О от 10.10.2013 М.И. объявлено дисциплинарное взыскание в виде замечания за то, что в рамках сводного исполнительного производства, в которое включено 26 исполнительных производств, нарушен установленный двухмесячный срок исполнения содержащихся в исполнительных документах требований. В материалах сводного исполнительного производства отсутствуют постановления о наложении ареста на недвижимое имущество, а также постановления об обращении взыскания на имущественные права, принадлежащие должнику. На протяжении длительного времени, с 22.04.2013 по 19.07.2013, меры по исполнению исполнительных документов не принимались, исполнительные действия не совершались, не приняты меры по обращению взыскания на

¹ См. подр.: *Добробаба М. Б.* Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // *Административное право и процесс.* 2013. № 7. С. 48–50.

² См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 02.07.2014 по делу № 33–539 // СПС «КонсультантПлюс».

имущество должника. Указанные нарушения стали возможны в силу ненадлежащего исполнения судебным приставом-исполнителем М.И. своих должностных обязанностей и повлекли нарушение прав и законных интересов взыскателя¹.

Из приведенных примеров видно, что один вид взыскания применен за совершение явно различных по степени общественной опасности дисциплинарных проступков. И подобных примеров можно привести множество.

Для разрешения данной ситуации предпринята попытка установления единых доктринальных подходов к определению степени тяжести дисциплинарных проступков. Так, С. А. Шушпанов² и Ю. Б. Носова³ предлагают классифицировать дисциплинарные проступки на незначительные, значительные и серьезные.

М. Б. Добробаба классифицирует дисциплинарные проступки в зависимости от степени тяжести на незначительные, значительные и грубые. Так, к незначительным проступкам автор предлагает относить проступки, совершенные впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания и не повлекшие нарушения охраняемых законом прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также не причинившие материальный ущерб государству. Значительные проступки — проступки, совершенные впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания и повлекшие нарушение охраняемых законом прав и законных интересов физических и юридических лиц и (или) причинившие материальный ущерб государству. Грубые проступки — проступки, предусмотренные подп. «а» — «д» п. 3 и п. 6 ч. 1 ст. 37 Закона⁴.

Интересен казахский опыт нормативного закрепления видов дисциплинарных проступков в зависимости от степени их тяжести. Согласно п. 11 Правил наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан проступки подразделяются на следующие виды: незначительные, значительные и серьезные.

Незначительным проступком является проступок, совершенный служащим впервые или после снятия ранее наложенного взыскания, который влечет применение к служащему взыскания в виде замечания, выговора или строгого выговора, за исключением проступка, за совершение которого предусмотрено увольнение.

Значительным проступком является проступок, совершенный служащим повторно в течение шести месяцев при наличии не снятого ранее наложенного взыскания в виде замечания, выговора или строгого выговора, который влечет применение к служащему взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии или понижения в должности.

¹ См.: определение Приморского краевого суда от 23.04.2014 по делу № 33–3461 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Шушпанов С. А.* Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 13–14.

³ См.: *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 13.

⁴ См. подр.: *Добробаба М. Б.* Указ. соч.

Серьезным проступком является проступок, за совершение которого предусмотрено увольнение по основаниям в соответствии с действующим трудовым законодательством, законодательством о государственной службе, антикоррупционным законодательством Республики Казахстан¹.

В отечественном законодательстве о гражданской службе имеется указание на грубые проступки (п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона), а также на малозначительные проступки (ч. 3.1 ст. 59.3 Закона²). Поэтому, по нашему мнению, дисциплинарные проступки в зависимости от степени тяжести можно подразделить на грубые, значительные и малозначительные.

Исчерпывающий перечень грубых нарушений должностных обязанностей, совершаемых гражданскими служащими, установлен в ст. 37 Закона:

1) прогул (отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);

2) появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

3) разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

4) совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

5) принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

6) нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации.

За совершение указанных дисциплинарных проступков п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона предусмотрено дисциплинарное взыскание в виде увольнения с гражданской службы.

К грубым проступкам также относится нарушение гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий (пп. «д» п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона). Нарушение требований охраны труда в этом случае должно быть установлено

¹ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 1999 г. № 321 «Об утверждении Правил наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан» // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U990000321_.

² См.: часть 3.1 ст. 59.3 введена Федеральным законом от 22.12.2014 № 431-ФЗ.

и подтверждено соответствующими документами (актом о несчастном случае, экспертным заключением, постановлением федерального инспектора по охране труда и др.). Однако совершение подобного дисциплинарного проступка не влечет за собой увольнение с гражданской службы в качестве дисциплинарного взыскания. Поэтому если гражданский служащий не будет уволен с гражданской службой по пп. «д» п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона, то к нему может быть применено дисциплинарное взыскание — предупреждение о неполном должностном соответствии.

Значительные дисциплинарные проступки — неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, повлекшие нарушение охраняемых законом прав и законных интересов физических и юридических лиц, общества или государства и (или) причинившие материальный ущерб государству.

К таким проступкам предлагается отнести, например, нарушение прав физических или юридических лиц при предоставлении государственных услуг или осуществлении государственных функций (регистрации права, получении лицензии, контрольно-надзорной деятельности и др.), нарушение должностных обязанностей, послужившее причиной невыполнения (ненадлежащего выполнения) возложенных законодательством на государственный орган задач и функций или поручений вышестоящих государственных органов и т. п. В случае совершения значительных дисциплинарных проступков представитель нанимателя может применить такие дисциплинарные взыскания, как предупреждение о неполном должностном соответствии или выговор. Предупреждение о неполном должностном соответствии, как правило, применяется один раз за время пребывания гражданского служащего в замещаемой должности.

К малозначительным дисциплинарным проступкам могут быть отнесены неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, не повлекшее нарушения охраняемых законом прав и законных интересов физических и юридических лиц, общества или государства, а также не причинившие материальный ущерб государству.

Эти дисциплинарные проступки, как правило, совершаются во внутриорганизационной управленческой сфере и, как правило, наносят вред исключительно государственно-служебным отношениям (незначительное опоздание на службу или небольшое нарушение сроков исполнения поручения руководства, подготовки документов, ответов на обращения и т. п.). За подобные нарушения виновным могут быть назначены дисциплинарные взыскания в виде замечания или выговора.

Однако необходимо учитывать, что неоднократное (два и более раза) неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет любое дисциплинарное взыскание может повлечь увольнение с гражданской службы по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 37 Закона.

Думается, что предложенная классификация дисциплинарных проступков в зависимости от их степени тяжести поможет руководителям государственных органов в осуществлении дисциплинарной практики.

Кардашова И. Б.,
профессор кафедры административного и финансового права
Российской правовой академии Министерства юстиции РФ,
доктор юридических наук, профессор

Проблемы административно-правового регулирувания в сфере национальной безопасности

Актуальность рассмотрения административно-правового регулирования в сфере национальной безопасности обусловлена с тем, что происходящие изменения в административно-политической сфере влияют на современное состояние административного права, характеризующееся поиском новых подходов к традиционным институтам на основе новых научных идей и теоретических успехов. Например, административистами предлагается рассматривать новый институт административного права — «право безопасности» как «совокупность административно-правовых норм безопасности, в которых закреплены исходные начала административно-правовой охраны и защиты прав и законных интересов личности, общества, государства от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды...»¹.

Во многих юридических вузах введено новое направление подготовки специалистов «Правовое обеспечение национальной безопасности» с изучением основ теории национальной безопасности, имеющей тесную связь с теорией государства и права, конституционным, административным, международным, уголовным и другими отраслями права. Вместе с тем вызывает некоторое опасение слабое осознание предметной сферы национальной безопасности, связанное с недостаточным уровнем понимания категорий системы национальной безопасности, которыми должны оперировать ученые, преподаватели, учащиеся.

Конечно, сложно адаптировать к российским общественным отношениям заимствованную из американского лексикона категорию «национальная безопасность», которая даже американскими предателями характеризуется «нечетким символом»². Поэтому теоретические исследования сущности многогранного явления национальной безопасности плодотворно ведутся российскими учеными с 90-х годов прошлого столетия до настоящего времени. Исследуется система национальной безопасности, представляющая собой очень сложную вероятностную социальную систему, состоящую из элементов (национальные интересы, угрозы национальной безопасности, система обеспечения национальной безопасности), которые являются относительно независимыми саморазвивающимися системами. В юриспруденции, как правило, изучается только система обеспечения, состоящая из сил, средств, общественных объединений и граждан, решающих задачи обеспечения национальной безопасности.

¹ См., напр.: *Стахов А. И.* Нормативное регулирование и обеспечение безопасности в административно-правовой сфере: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 52–54.

² *Wolffers A.* Discord and Collaboration. Essays on International Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962. P. 150.

На наш взгляд, многие пробелы в этой сфере можно закрыть, обратив внимание на следующие дискуссионные моменты.

Во-первых, результативность изучения сущности национальной безопасности обуславливается корректностью определения предмета исследования, доступного для изучения и практического применения. Учитывая философские и специальные подходы теоретико-методологического познания безопасности, нужно продолжать формировать общую теорию национальной безопасности, интегрирующую прикладные аспекты различных наук (политических, социальных, экономических, технических, гуманитарных и др.), задачами которой являются разработка концептуальных идей, определение фундаментальных понятий и правовой основы в этой сфере. Эту теорию должен насыщать и научный багаж юриспруденции, опирающуюся на целостную правовую систему, позволяющей адекватно реагировать на происходящие социально-политические и экономические изменения в стране, поддерживая необходимый уровень обеспечения национальной безопасности.

Во-вторых, с целью исключения размывания предметной области по мере возможности следует ограничить обеспечение национальной безопасности как «орудие политики» от социальной функции государства. Это очень сложно, поскольку изначально американский термин «национальной безопасности» в академической традиции рассматривался как синоним оборонной политики. Возможно, эта особенность сказала на российском законодательстве, поскольку понятийный аппарат («национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации», «угроза национальной безопасности», «система обеспечения национальной безопасности» и др.) закреплены не в Федеральном законе «О безопасности»¹, а в политико-идеологическом документе по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности — Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее — Стратегии)².

Разрушению предметной области национальной безопасности способствует также отождествление понятий «безопасность» и «национальная безопасность» в ст. 1 Федерального закона «О безопасности». Национальную безопасность следует рассматривать только как часть общего социального явления безопасности, учитывая понятие безопасности жизнедеятельности, состоящее из трех элементов: безопасность существования человека как физиологическое существо, безопасность окружающей среды, национальная безопасность³.

Не вызывает сомнений важность принятия Стратегии, что явилось свидетельством зарождения российской стратегической культуры на основе российских национальной идеи и традиций для защиты своих национальных ценностей. Проблема заключается в определении национальной идеи и национальных ценностей. За рубежом давно проблемы национальной безопасности изучаются в контексте стратегических исследований, но

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 3990-ФЗ «О безопасности». Ст. 4. Ч. 1 // Российская газета. 29 декабря 2010.

² См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

³ См.: Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А. А. Прохожева. М.: РАГС, 2005. С. 21–23.

излишняя политизация приводит к «дефинитивному хаосу», предопределенным отставанием правовой теории, от современной действительности правового регулирования¹.

В-третьих, следует подчеркнуть недостаточное внимание к категории «национальных интересов», являющихся стержнем системы национальной безопасности. Разрабатываемый преимущественно политологами и социологами, этот феномен в юриспруденции практически не изучен, потому что не является чисто юридическим. Как правило, внимание юристов направлено на рассмотрение законных, частных и публичных интересов. Этот такой же «нечеткий символ» как и национальная безопасность наиболее изучен и представлен в США как «единственной сверхдержавы мира» для поддержания демократических процессов в целях распространения американских идеалов в мире².

В нашей стране до 1991 г. использовалась категория «интернациональные интересы», поэтому отсутствовала целостная концепция национальных интересов, а в первом российском законе «О безопасности» определялись «жизненно важные интересы»³. Однако предпосылок для определения сущности национального интереса много. Это замечательные работы российских (А. С. Айзиковича, Г. Е. Глезермана, М. В. Демина, А. Г. Здравомыслова, О. С. Иоффе, С. В. Муромцева, Р. Ф. Иеринга, Л. И. Петражицкого, Г. Ф. Шершеневича и др.) и зарубежных (Г. Моргентау, Дж. Кеннан, У. Липман, К. Уолтц, Э. Фернисс, Дж. Розентау и др.) ученых, позволяющих успешно аккумулировать знания с целью выявления общих характеристик национального интереса.

Конечно, важнейшая категория «национальные интересы» должны быть определены в Федеральном законе «О безопасности», но в настоящее время они представлены только в Стратегии как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства». В рамках нашей работы опустим комментарии о неточности отождествления «потребностей» и «интересов», о соотношении объективного и субъективного в интересе, о нации как носителе национальных интересов и т. п. Полагаем, что сущность национального интереса является предметной субъективной формой выражения национальных ценностей, в основе которой лежат объективные потребности развития личности, общества и государства. Выработанная система национальных ценностей в обществе в результате ее законодательного закрепления приобретает вид совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения в области обеспечения национальной безопасности. Включением соответствующих норм в законодательные акты государство осуществляет правовое закрепление господствующих в обществе ценностей, т. е. система национальных ценностей приобретает правовой статус, гарантированный защитой силы государства. Весомое значение в этом имеет административное право.

¹ См.: *Аврутин Ю. Е.* К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // *Административное право и процесс.* 2013. № 9. С. 4–8.

² См.: *Карнов В. И.* Теоретические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства: учеб. пособие. М., 2010. С. 235.

³ Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446–1 «О безопасности». Ст. 1 // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3033 (Утратил силу).

В-четвертых, несмотря на сформировавшийся в целом подход к содержанию обеспечения национальной безопасности, многочисленные бессистемные исследования приводят к неограниченному расширению сферы национальной безопасности путем включения в нее всей проблематики современного общества. Это приводит к дроблению национальной безопасности на бесконечные виды (правоохранительная, конституционная, криминологическая, правовая безопасность и т. п.).

В административном праве при исследовании управления в области безопасности рассматривается компетенция государственных органов, к которым, как правило, относят Президента РФ, Совет безопасности РФ, Правительство РФ, Федеральную службу безопасности РФ, Службу внешней разведки РФ, Федеральную службу охраны РФ, Государственную фельдъегерскую службу¹ и др. Отдельно выделяется государственное управление внутренними делами, осуществляемое МВД России, ФМС РФ, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и Следственного комитета РФ². Проводится дифференциация органов исполнительной по направлениям деятельности национальной безопасности (органы внешней, внутренней, экономической, экологической и техносферной, информационной и информационно-технологической безопасности и т. д.)³. Однако все эти органы являются силами обеспечения национальной безопасности, т. е. обеспечивают национальную безопасность. Кроме того, одни и те же органы выполняют в разной степени функции по обеспечению всех видов национальной безопасности. Например, несправедливым является отнесение деятельности МВД России к обеспечению только общественной безопасности, а ФСБ России к обеспечению только государственной безопасности. Подобная ситуация обусловлена, на наш взгляд, некорректным представлением в ст. 1 Федерального закона «О безопасности» видов национальной безопасности: «безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности».

Представляется, что исправить «терминологический хаос» возможно, прежде всего, с помощью законодательного определения видов национальной безопасности в соответствии четкими критериями: по объектам национальной безопасности (личность, общество, государство), по характеру угроз (внутренние, внешние и т. д.), по сферам жизнедеятельности и т. п. Подчеркивая важность разработанной во ВНИИ МВД РФ Концепции общественной безопасности, представившей понятие общественной безопасности, обращаем внимание на актуальность принятия федеральных законов «Об общественной безопасности», «О государственной безопасности» и др., и в целом закона «О национальной безопасности». Необходимым и достаточным является выделение в административном праве самостоятельной сферы управления в области национальной безопасности.

¹ См., напр.: Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Проспект, 2010.

² См., напр.: Административное право России. Особенная часть: учебник / под ред. С. А. Старостина. М.: Инфра-М, 2012.

³ См., напр.: *Ильичев И. Е.* Основы теории национальной безопасности: курс лекций. Белгород: Белгородский ЮИ МВД РФ, 2014.

В-пятых, следует обратить внимание на то обстоятельство, что в современных условиях административная деликтность, характеризующаяся масовостью и разнообразием административных проступков, имеющих общую тенденцию не только к росту, но и к причинению значительного вреда национальным интересам можно отнести к одной из реальных угроз национальной безопасности. Государственная политика в сфере национальной безопасности, представляющая собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер¹, определяет направления формирования и реализации административной политики в этой сфере с целью «выработки общих политических ориентиров деятельности по защите общественных отношений от правонарушений»².

Таким образом, достижения административно-правового регулирования в сфере национальной безопасности, характеризующиеся четким представлением понятийного аппарата в законодательных актах являются мощным катализатором формирования направлений административно-правовой политики в этой области.

*Лапина М. А.,
заведующий кафедрой «Административное
и информационное право»
Финансового университета
при Правительстве РФ,
доктор юридических лиц, профессор,*

*Карпухин Д. В.,
доцент кафедры «Административное
и информационное право» Финансового университета
при Правительстве РФ,
кандидат исторических наук*

Субъекты административно-деликтных отношений в бюджетной сфере

В соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Бюджетный кодекс РФ была введена глава 29 «Общие положения о бюджетных

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 3990-ФЗ «О безопасности». Ч. 1. Ст. 4.

² См.: *Шергин А. П.* Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: сборник научных трудов / под ред. В. Г. Татаряна. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002.

нарушениях и применении бюджетных мер принуждения» и глава 30 «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение»¹.

Сравнительно правовой анализ норм БК РФ (ст. 306.4–306.8 БК РФ) и КоАП РФ (ст. 15.14–15.15.3) выявил типологические сходства между объектами правонарушений в бюджетной сфере, содержащимися в КоАП РФ и БК РФ². В основе указанного сходства лежит тождественность объектов правонарушений, формально-юридически, зафиксированных в кодифицированных актах.

К таковым следует отнести:

- по первому сегменту бюджетных правоотношений (порядок пользования бюджетными средствами): статья 15.14 КоАП РФ (нецелевое использование бюджетных средств) и статья 306.4 БК РФ (нецелевое использование бюджетных средств); статья 15.15 (невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита) и статья 306.5 БК РФ (невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита); статья 15.15.1 КоАП РФ (неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом) и статья 306.6 БК РФ (неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом);
- по второму сегменту бюджетных правоотношений (порядок предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, инвестиций и субсидий): статья 15.15.2 КоАП РФ (нарушение условий предоставления бюджетного кредита) и статья 306.7 БК РФ (нарушение условий предоставления бюджетного кредита); статья 15.15 КоАП РФ (невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита) и статья 306.5 БК РФ (невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита); статья 15.15.3 КоАП РФ (нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов) и статья 306.8 БК РФ (нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов).

Таким образом, дублирование составов правонарушений в БК РФ и КоАП РФ актуализировал, по меньшей мере, две правовые проблемы, имеющие как доктринальный, так и правоприменительный аспекты.

Первая проблема заключается в соотношении мер административных санкций и мер бюджетного принуждения. За аналогичные составы в КоАП РФ и БК РФ законодатель различными по содержанию санкциями и мерами государственного принуждения.

Для наглядности восприятия вышеизложенного, приведем таблицу, иллюстрирующую соотношение содержания административных наказаний в КоАП РФ и специальных мер бюджетного принуждения в БК РФ:

¹ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 172. 07.08.2013.

² Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.02.2014) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2014) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

Таблица 1

Меры административных наказаний (ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ)	Особые бюджетные меры государственного принуждения (ст. 306.2, 306.4–306.8 БК РФ)
Административный штраф	Передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств
Дисквалификация	Беспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, и платы за пользование ими
	Приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)
	Беспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки
	Беспорное взыскание суммы бюджетного кредита и (или) платы за пользование им

Ключ к разрешению данной проблемы был предложен в коллективной монографии «Административная юрисдикция в финансовой сфере» под научной редакцией М. А. Лапиной, изданной в 2015 году¹. Авторы предложили концепцию материальной корреляции составов правонарушений, сущность которой заключается в применении к правонарушителям норм БК РФ нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, но при этом в качестве дополнительных санкций применять специальные бюджетные меры государственного принуждения, изложенные в главе 30 БК РФ. Было предложено дополнить санкции соответствующих норм КоАП РФ отсылками к соответствующим нормам БК РФ, содержащим специфические бюджетные меры принуждения, указанные в главе 30 БК РФ.

Вторая проблема заключается в субъектном составе административных правонарушений и государственных мер бюджетного принуждения, которую можно сформулировать в вопросе: «Кто несет ответственность за аналогичные противоправные деяния по своей объективной стороне правонарушения согласно нормам, содержащимся в КоАП РФ и БК РФ?».

Для наглядности приведем две таблицы, иллюстрирующую специфику субъектного состава правонарушений за правонарушения в бюджетной сфере, сформулированных в КоАП РФ и БК РФ.

¹ Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / под ред. М. А. Лапиной. М., 2015. С. 110.

Таблица 2

Составы административных правонарушений (ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ)	Субъектный состав административных правонарушений (ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ)
Статья 15.14. Нецелевое использование бюджетных средств	Должностные лица
Статья 15.15. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита	Должностные лица
Статья 15.15.1. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом	Должностные лица
Статья 15.15.2. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита	Должностные лица, юридические лица
Статья 15.15.3. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов	Должностные лица

Под должностными лицами в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Юридическим лицом в соответствии с частью 1 статьи 48 ГК РФ признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде¹.

В соответствии с частью 1 статьи 124 ГК РФ публично-правовые образования в лице Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К указанным субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Части 1–2 статьи 125 ГК РФ устанавливает, что от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

права и обязанности, выступать в суде органы государственной и местной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Таблица 3

Составы правонарушений в финансовой сфере (ст. 306.4–306.8 БК РФ)	Субъектный состав правонарушений в бюджетной сфере (ст. 306.4–306.8 БК РФ)
Статья 306.4. Нечеловеческое использование бюджетных средств	Главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств
Статья 306.5. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита	Финансовые органы
Статья 306.6. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом	Финансовые органы
Статья 306.7. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита	Финансовые органы
Статья 306.8. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов	Финансовые органы

Бюджетный кодекс РФ (статья 6) содержит исчерпывающие определения субъектов правоотношений в бюджетной сфере. Так, под финансовыми органами действующее законодательство понимает Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований). Главными распорядителями бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств и получателем бюджетных средств являются органы государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации. Кроме того, к главным распорядителям бюджетных средств относятся наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств. В роли распорядителя и получателя бюджетных средств могут также выступать казенные учреждения.

Таким образом, следует обратить внимание на сложный, синкретический (собирающий характер) субъектного состава правонарушений в бюджетной сфере. По сути, финансовые органы, главные распорядители бюджетных

средств, распорядители и получатели бюджетных средств инкорпорируют в себе публично-правовые образования — органы государственной власти и местного самоуправления. При этом подавляющее большинство органов государственной исполнительной власти¹ и органы местной власти² в соответствии с действующим законодательством обладают статусом юридических лиц. В свою очередь, от имени юридических лиц реализуют бюджетные правоотношения уполномоченные на то должностные лица.

По мнению авторов настоящей статьи, введение в БК РФ статей 306.4–306.8 БК РФ, устанавливающих самостоятельные составы правонарушений за нарушения в бюджетной сфере, а также статьи 306.2 БК РФ, устанавливающей перечень мер бюджетного принуждения было обусловлено объективным стремлением субъекта административной юрисдикции в лице Министерства финансов РФ повысить уровень исполнительной дисциплины, обеспечить качественное и всестороннее исполнение бюджетных обязательств. При этом был сделан акцент на публично-правовой характер органов государственной и местной власти, а не на их институциональную составляющую в форме юридического лица. Двойственный формально-правовой статус органов государственной и местной власти, выступающих с одной стороны — публично-правовыми субстанциями, а с другой — юридическими лицами, обусловил «правовой крен» в сторону доминирования публично-правовой составляющей субъектов бюджетных правонарушений. Дополнения, внесенные в БК РФ, обозначили тенденцию придания субъектам бюджетных правоотношений в лице финансовых органов, главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей и получателей бюджетных средств потенциального статуса субъектов правонарушений в бюджетной сфере. Это выглядит не вполне корректным с точки зрения логического толкования материальных норм, излагающего определения юридического лица и должностного лица, так как финансовые органы, главные распорядители бюджетных средств, распорядители и получатели бюджетных средств, по своей сути, попадают под признаки юридических лиц и должностных лиц. Следовательно, понятия субъектов административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ и ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ, являются коррелирующими понятиями, соотносятся между собой как общее и частное. Полагаем, что акцент на публично-правовой характер органов государственной и местной власти может быть

¹ Статья 12 постановления Правительства РФ от 30 июня 2014 г. № 329 «О министерстве финансов Российской Федерации» (ред. от 27.12.2014 г.) устанавливает, что Министерство финансов РФ является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца и счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. См.: постановление Правительства РФ от 30 июня 2014 г. № 329 «О министерстве финансов Российской Федерации» (ред. от 27.12.2014) // Российская газета. № 162. 31.07.2004.

² В соответствии с частью 2 статьи 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2014) органы местного самоуправления в соответствии с законом и уставом муниципального образования имеют статус юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

сделан посредством субъектной корреляции, то есть дополнения ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ примечаниями, которые бы содержали конкретизацию должностных лиц и юридических лиц, привлекаемых к юридической ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ с акцентом на их публично-правовой характер. Предлагаем следующую формулировку примечаний к ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ.

Примечания к ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ. Под юридическими и должностными лицами следует понимать финансовые органы, главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей и получателей бюджетных средств, определения которых содержатся в ст. 6 БК РФ.

Таким образом, принципиально новая постановка вопроса о материальной и субъектной корреляции позволит решить проблему дублирования составов правонарушений в КоАП РФ и БК РФ и соотнести субъектный состав административных правонарушений в финансовой (бюджетной) сфере с акцентом на их публично-правовую составляющую.

*Ляшенко Е. А.,
старший преподаватель кафедры организации
деятельности ГИБДД ОрЮИ МВД
России имени В. В. Лукьянова*

*Молчанов П. В.,
начальник отдела ФКУ НИЦ БДД МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

Административно-правовая сущность дорожно-транспортного происшествия

Анализ исследований, посвященных проблемам борьбы с дорожно-транспортными происшествиями (далее — ДТП), показывает, что большинство правоведов в своих работах рассматривали их преимущественно через призму уголовного права, криминологии, криминалистики и психологии¹.

Вместе с тем, оставляя за рамками настоящей статьи анализ технических и социальных аспектов ДТП, полагаем необходимым осмыслить и оценить его административно-правовую сущность ввиду того, что сама безопасность

¹ См., напр.: *Андреев И. С.* Профилактическая деятельность следователя при расследовании дорожно-транспортных происшествий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1982; *Перлов С. Н.* Доказывание при расследовании дел о дорожно-транспортных происшествиях. (Процессуальные и криминалистические аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Мызников В. А.* Теоретические и практические проблемы расследования дорожно-транспортных происшествий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 1996; *Чичерина М. П.* Виктимологический анализ и профилактика дорожно-транспортных происшествий, совершаемых водителями частных легковых автомобилей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мю, 2000; *Чипурина Е. А.* Криминологическая характеристика и профилактика дорожно-транспортных происшествий в условиях крупного города, повлекших тяжкие последствия (на материалах г. Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

дорожного движения, прежде всего, является объектом административно-правовой охраны, с учетом современных реалий административного права и состояния правоприменительной практики.

В нормативных правовых актах в области обеспечения безопасности дорожного движения времен СССР термин «ДТП» присутствовал наряду с аналогичными по смыслу терминами «авария» и «несчастный случай», при этом их определения не раскрывались¹.

Понятие «ДТП» впервые было дано на нормативном уровне в 1993 г. — в Правилах дорожного движения Российской Федерации (далее — ПДД)². В первоначальной редакции ПДД под термином «ДТП» понималось «событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, груз, сооружения»³ (п. 1.2).

В 1995 г. данный термин был закреплен законодательно, — в ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (притом его содержание отличалось от редакции ПДД) — «событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб»⁴.

Только в 2001 г. данная конструкция «перекочевала» в ПДД в аналогичной редакции⁵.

ДТП подразделяются на 9 видов: столкновение, опрокидывание, наезд на стоящее транспортное средство, наезд на препятствие, наезд на пешехода, наезд на велосипедиста, наезд на гужевой транспорт, наезд на животное, иные виды ДТП (происшествия, не относящиеся к указанным выше видам).

Исходя из содержания термина «ДТП» можно обозначить его основные признаки:

1. ДТП возникает только в процессе движения по дороге транспортного средства.

¹ См., напр.: Правила движения по дорогам и в городах Московской области. М.: Московский рабочий, 1947.; Правила движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам СССР. М.: МООП РСФСР, 1965; Правила дорожного движения. Введ. в действие с 1 янв. 1973 г. (с изм. и доп. от 1/IV 1975 г. и 1/I 1976 г.) М.: Транспорт, 1976; Правила дорожного движения. М.: Моск. правда, 1985; Правила дорожного движения: введены в действие с 1 января 1987 г. М.: Транспорт, 1987 и др.

² Комментарий к Правилам дорожного движения Российской Федерации и Основным положениям по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностям должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения / под редакцией В. Н. Кирьянова. М.: За рулем, 2011. С. 8, 26–28.

³ Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531 (с посл. изм. и доп.).

⁴ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873 (с посл. изм. и доп.).

⁵ Постановление Правительства РФ от 24 января 2001 г. № 67 «О внесении изменений и дополнений в решения Правительства Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1029.

Например, наезд автомобиля на стоящего пешехода является ДТП, но обратная ситуация, т. е. падение пешехода на стоящий автомобиль, не является таковым.

ДТП считается только событие, в котором участвует транспортное средство.

Например, не является ДТП попадание в пешехода выброшенной из окна автомобиля бутылкой. Заметим, что упавший с автомобиля на пешехода велосипед является транспортным средством, причем падающий велосипед находится в движении, следовательно, такая ситуация является ДТП.

Событие является ДТП, если в нем нанесен ущерб жизни и здоровью людей, транспортным средствам, сооружениям, грузам или иной материальный ущерб.

Например, легкое столкновение автомобилей, при котором только лишь стерлась пыль на бампере и не появились трещины или иные повреждения, не считается ДТП. Следовательно, в этом случае не требуется вызывать сотрудников органов внутренних дел для его оформления и выполнять другие обязанности, связанные с ДТП. Также в этом случае не может быть назначено наказание за оставление места ДТП.

То есть основными составляющими ДТП являются движение, дорога и ущерб.

2. Факт участия в ДТП налагает на водителя дополнительные обязанности административно-принудительного характера, которые содержатся в п. 2.5 ПДД, а именно:

- немедленно остановить (не трогать с места) транспортное средство, включить аварийную сигнализацию и выставить знак аварийной остановки в соответствии с требованиями пункта 7.2 ПДД, не перемещать предметы, имеющие отношение к происшествию;
- принять меры для оказания первой помощи пострадавшим, вызвать «Скорую медицинскую помощь», а в экстренных случаях отправить пострадавших на попутном, а если это невозможно, доставить на своем транспортном средстве в ближайшее лечебное учреждение, сообщить свою фамилию, регистрационный знак транспортного средства (с предъявлением документа, удостоверяющего личность, или водительского удостоверения и регистрационного документа на транспортное средство) и возвратиться к месту происшествия;
- освободить проезжую часть, если движение других транспортных средств невозможно. При необходимости освобождения проезжей части или доставки пострадавших на своем транспортном средстве в лечебное учреждение предварительно зафиксировать в присутствии свидетелей положение транспортного средства, следы и предметы, относящиеся к происшествию, и принять все возможные меры к их сохранению и организации объезда места происшествия;
- сообщить о случившемся в полицию, записать фамилии и адреса очевидцев и ожидать прибытия сотрудников полиции.

3. Невыполнение обязанностей в связи с ДТП влечет административную ответственность по ст. 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Вместе с тем КоАП РФ не

предусмотрена административная ответственность за нарушение ПДД или правил эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение материального ущерба в результате ДТП. Вопросы возмещения вреда жизни, здоровью или имуществу, причиненного в результате ДТП, решаются в соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»¹, а также в порядке гражданского судопроизводства². При рассмотрении иска о возмещении ущерба в результате ДТП устанавливается причинная связь между нарушениями ПДД участниками ДТП и наступившими последствиями в результате ДТП.

Ввиду не вполне четкой определенности административно-правовой сущности ДТП представляется необходимым сформулировать ряд выводов и предложений.

Как мы уже говорили выше, понятие «дорога» содержится в ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и п. 1.2 ПДД — «обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения». Вместе с тем немалое количество инцидентов, связанных с движущимися транспортными средствами, происходят на пустырях, полях, лесных полянах, и в других местах и, как представляется, справедливо квалифицируются по статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) и КоАП РФ, отражаясь в государственной статистической отчетности как ДТП. На практике актуальность данного вопроса очевидна, особенно в сельской местности.

Любое ДТП происходит по причине нарушения установленных норм и правил (в данном случае — ПДД) одним из его участников. Вместе с тем действующее определение термина ДТП, не содержит такого положения. Данный пробел на практике может повлечь двоякое толкование, так как под эту формулировку могут подпадать и такие события в процессе движения как, например, поломка автомагнитолы или прокол колеса.

С учетом данных обстоятельств определения терминов «дорога» и «дорожно-транспортное происшествие» нуждаются в соответствующей коррекции.

Полагаем термин «дорога» следует изложить в понятийном аппарате как «обустроенная или приспособленная и регулярно (выдел. авт.) используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения», а ДТП как «событие, возникшее в результате нарушения установленных норм и правил движения (выдел. авт.) в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб».

Из содержания п. 2.5 ПДД следует, что водители — участники ДТП обязаны «зафиксировать в присутствии свидетелей положение транспортного средства, следы и предметы, относящиеся к происшествию, и принять все

¹ СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720 (с посл. изм. и доп.).

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532 (с посл. изм. и доп.).

возможные меры к их сохранению и организации объезда места происшествия» только «при необходимости освобождения проезжей части или доставки пострадавших в лечебные учреждения на своем транспортном средстве», хотя это очевидная ошибка, поскольку данные действия должны осуществляться вне зависимости от влияния ДТП на дорожную обстановку.

В современных условиях нельзя признать корректными положения ПДД, которые определяют только обязанности водителей — участников ДТП (п. 2.5), несмотря на то, что в более чем 40 % подобных инцидентов прямо или косвенно участвуют пассажиры и пешеходы. Безусловно, отдельные положения ПДД должны твердо знать и выполнять пешеходы и пассажиры, например, в части, касающейся характерных особенностей деятельности водителей и свойствах транспортных средств. Это должно способствовать уважительному отношению к водителям, от которых зависит безопасность людей на дорогах, в салоне или кузове автомобиля¹.

По нашему убеждению, рассмотренные в статье вопросы имеют как теоретическое, так и практическое значение. Их дальнейшая разработка, надеемся, позволит найти правильное решение в целях повышения эффективности защиты прав и законных интересов участников дорожного движения.

Поляков М. М.,
доцент кафедры административного права и процесса
Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

Полномочия и инициативы Президента Российской Федерации по противодействию коррупции в системе государственного управления

Среди наиболее серьезных угроз национальной безопасности Российской Федерации коррупция занимает одно из центральных мест. Указанная позиция автора обоснована содержанием целого ряда правовых актов, определяющих ключевые аспекты совершенствования направлений по обеспечению безопасности и суверенитета российского государства. В частности, в п. 37 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года коррупция относится к основным источникам угроз в сфере государственной и общественной безопасности².

Коррупция в России давно превратилась в проблему национального масштаба. Данное обстоятельство подтверждается в том числе и результатами

¹ Иларионов В. А. и др. Правила дорожного движения и основы безопасного управления автомобилем. М.: Транспорт, 1998. С. 5.

² Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

различных экспертных исследований. Согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) за 2014 год, публикуемому международной неправительственной организацией Transparency International, Российская Федерация занимает 136 позицию среди 174 проанализированных стран, находясь по количеству набранных баллов на одном месте с Камеруном, Ираном, Кыргызстаном, Ливаном, и Нигерией¹. Согласно опросу, проведенному в декабре 2014 года фондом «Общественное Мнение» (ФОМ), две трети россиян (66 %) оценивают уровень коррупции в стране как высокий, а 23 % граждан ответили, что сами давали взятку должностному лицу².

Стремление по активизации противодействия коррупции в России со стороны руководства страны в последнее время значительно усилилось. На практике эта позитивная тенденция нашла свое отражение в том, что за последние несколько лет было подписано и вступило в силу множество антикоррупционных нормативных правовых актов. Подтверждением дальнейшей решимости проводить политику по противодействию коррупции в государстве являются слова Президента России В. В. Путина, который в рамках ежегодного послания Федеральному Собранию РФ за 2012 год крайне резко заявил: «Мы продолжим наступление, безусловно, на коррупцию, которая уничтожает ресурс национального развития»³. Важность противодействия коррупции в системе местного самоуправления и межэтнических взаимоотношений была обозначена главой государства и в послании палатам Федерального Собрания за 2013 год⁴.

В своих выступлениях перед палатами Федерального Собрания за 2012–2014 годы Президент РФ фактически обозначил основные направления реализации государственной политики по противодействию коррупции в системе государственного управления на ближайшие несколько лет. Одним из первых шагов по осуществлению российской антикоррупционной политики на современном этапе стало установление более жесткого контроля в отношении доходов и расходов государственных и муниципальных служащих, руководителей крупных государственных компаний, а также членов их семей. В этой связи был принят соответствующий федеральный закон, дополнительно урегулировавший порядок предоставления сведений о расходах госслужащих, иных лиц, а также членов их семей⁵. В соответствии с ч. 1 ст. 3 данного закона, должностное лицо обязано представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке, если сумма данной сделки превышает общий доход должностного лица и его супруги (супруга) за три последних года,

¹ Индекс восприятия коррупции за 2014 год / Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» // URL: <http://transparency.org.ru/indeks-vospriiatia-korruptcii/indeks-vospriiatia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball> (дата обращения: 05.02.2015).

² Коррупция и взяточничество в России / Опрос ФОМ от 28 декабря 2014 года // URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912> (дата обращения: 05.02.2015).

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 г. // Российская газета. № 287, 13.12.2012.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г.

⁵ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка. Необходимый в этом случае порядок предоставления указанных выше сведений был утвержден Министерством финансов РФ¹.

Следующими инициативами по противодействию коррупции в системе государственного управления стали меры и рекомендации по установлению более справедливого порядка вознаграждения руководителей государственных организаций и учреждений. Президент РФ обозначил в Послании палатам Федерального Собрания за 2012 год, что необходимо установить максимальный предел премий и «бонусов» для руководства и сделать порядок вознаграждения максимально прозрачным. Необходимо отметить, что данная инициатива главы государства уже нашла свое отражение во многих нормативных документах, которые сегодня регулируют порядок оплаты труда работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений. В частности, в соответствии с п. 16 Единых рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2014 год главными принципами учета эффективности деятельности служащих для расчета заработной платы являются объективность, предсказуемость, адекватность, своевременность и прозрачность².

Еще одним важным направлением государственной антикоррупционной политики, обозначенной Президентом РФ, стало совершенствование законодательства о государственных и муниципальных закупках. Высшие представительные органы власти ускорили работу по принятию нового закона, направленного на регулирование закупочной деятельности для государственных и муниципальных нужд. В действующем сегодня Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³ были учтены многие антикоррупционные инициативы представителей органов государственной власти, местного самоуправления, коммерческих предприятий и учреждений. Так, например, в тексте нового закона о госзакупках есть отдельные главы и статьи, посвященные мониторингу и аудиту в сфере закупок (глава 4), а также общественному контролю в сфере закупок (ст. 102).

¹ Приказ Минфина России от 20.06.2013 № 58н «Об утверждении Порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на назначение на должности и замещающими должности, включенные в Перечень должностей в организациях, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, при назначении на которые и при замещении которых граждане обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. № 187. 23.08.2013.

² Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2014 год // Российская газета. № 6271 от 30 декабря 2013 г.

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Далее, в числе антикоррупционных мер, предложенных Президентом РФ, обозначено серьезное расширение полномочий депутатов Государственной Думы РФ в отношении Счетной палаты РФ. Глава государства предложил предоставить членам нижней палаты Федерального собрания выдвигать кандидатуры на пост председателя, заместителя и аудиторов Счетной палаты РФ, а также ограничить исполнение полномочий одними и теми же лицами не более двумя сроками. Инициативы Президента нашли свое отражение в новом Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации»¹. Среди основных задач Счетной палаты РФ, закрепленных в ст. 5 закона, обозначено также обеспечение данным органом власти мер по противодействию коррупции.

Важными антикоррупционными инициативами стали предложения Президента РФ по обеспечению более активного гражданского участия в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, находящихся в государственной или муниципальной собственности. По мнению автора, именно эти инициативы главы государства стали основой для принятия Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»². Данные предложения руководителя страны также были поддержаны на уровне субъектов Российской Федерации. В качестве примера такой поддержки можно привести принятие в 2014 году Закона г. Москвы «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг»³.

Президент России в 2012 году предложил создавать при федеральных и региональных органах исполнительной власти общественные советы, уполномоченные осуществлять независимый гражданский контроль в отношении принимаемых правовых актов с целью исключения в их содержании норм, имеющих коррупциогенный характер. В этой связи необходимо отметить, что возможность создания общественных советов при органах исполнительной власти, подконтрольных и подотчетных Правительству РФ, была нормативно закреплена еще в 2005 году⁴. Создание общественных советов при органах исполнительной власти, подотчетных Президенту РФ, также было урегулировано соответствующим

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О Счетной палате Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Закон г. Москвы от 12.03.2014 № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг» // Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <http://www.duma.mos.ru>.

⁴ Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (ред. от 06.06.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.08.2005. № 32. Ст. 3322.

указом главы государства в 2006 году¹. Одним из таких советов является Общественный совет при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, образованный на основании соответствующего Указа Президента РФ в 2011 году². В соответствии с пп. «д» п. 4 Положения об Общественном совете при МВД РФ одной из основных задач совета является проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел. Разновидностью обозначенной выше правовой экспертизы является независимая общественная антикоррупционная экспертиза.

По мнению автора, современную ситуацию в области реализации российской антикоррупционной политики можно охарактеризовать преимущественно с положительной стороны. Большинство конкретных инициатив и указаний Президента РФ, обозначенных им в Посланиях Федеральному Собранию за 2012, 2013 и 2014 годы, нашли свое непосредственное практическое выражение. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с каждым годом все активнее действуют в направлении борьбы с коррупцией и коррупционными проявлениями.

Разумеется, проблемой коррупции в Российской Федерации занимались и первый Президент РФ Б. Н. Ельцин, и третий Президент РФ Д. А. Медведев. Но, если в 90-е годы XX века меры по борьбе с коррупцией носили в большей степени декларативный характер и зачастую просто не исполнялись, то последние несколько лет качественно отличаются в сфере реализации государственной антикоррупционной политики. Российская стратегия по противодействию коррупции стала более совершенной и целенаправленной. Мероприятия, предлагаемые Президентом РФ, по своей сути абсолютно конкретны и выверены с учетом тех угроз, которые существуют в сфере государственного управления.

Согласно ч. 1 ст. 5 Закона о противодействии коррупции Президент РФ не только определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции, но и устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Основным совещательным органом при главе российского государства по антикоррупционным вопросам является Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Согласно п. 1 Указа Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции»³ Председателем Совета является Президент РФ. К числу основных задач Совета относятся:

¹ Указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СЗ РФ. 07.08.2006. № 32. Ст. 3539.

² Указ Президента РФ от 28.07.2011 № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.08.2011. № 31. Ст. 4712.

³ Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

подготовка предложений Президенту РФ по выработке и реализации государственной антикоррупционной политики;

координация деятельности органов исполнительной власти, и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных текущим Национальным планом противодействия коррупции.

Решением текущих вопросов деятельности Совета занимается президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, возглавляемый руководителем Администрации Президента РФ.

Для увеличения эффективности координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции образована Комиссия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции¹. Согласно п. 3 распоряжения Президента РФ от 22 июля 2010 г. № 489-рп к основным задачам Комиссии относятся:

участие в подготовке предложений о проведении консультаций с соответствующими органами иностранных государств, международных организаций или иных образований в целях подготовки проектов международных договоров в области противодействия коррупции;

заключение международных договоров в области противодействия коррупции или о присоединении к таким международным договорам;

присоединение к международным антикоррупционным инициативам.

Комиссия взаимодействует с целым рядом международных организаций по вопросам профилактики и предупреждения коррупции: Управлением ООН по наркотикам и преступности², Группой государств против коррупции (ГРЕКО)³, Рабочей группой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок⁴.

Важную роль в оказании помощи и содействия в реализации антикоррупционной политики главе государства оказывает созданное в 2013 году

¹ Распоряжение Президента РФ от 22 июля 2010 г. № 489-рп «О Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257383/#ixzz3KxUamd1a>.

² Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) = UNODC — United Nations Office on Drugs and Crime // URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/unodc/facts.shtml>.

³ Группа стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) = Group of States against corruption (GRECO) // Сайт Совета Европы. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco>.

⁴ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) = The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) // URL: <http://www.oecd.org>.

Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции¹. Данное управление сегодня функционирует в составе Администрации Президента РФ. За указанным структурным подразделением закреплено достаточное большое количество антикоррупционных задач и функций. В частности, основными задачами Управления по вопросам противодействия коррупции являются:

- участие в обеспечении реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по проведению государственной политики в области противодействия коррупции;
- осуществление в пределах своей компетенции контроля за исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам противодействия коррупции;
- подготовка предложений Президенту РФ по вопросам противодействия коррупции в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, а также урегулирования конфликта интересов;
- содействие Президенту РФ в пределах своей компетенции в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций по вопросам противодействия коррупции;
- обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и президиума этого Совета, Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих Администрации Президента РФ и урегулированию конфликта интересов, а также в пределах своей компетенции — деятельности иных совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации;
- обеспечение взаимодействия Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

По сути, сегодня Управление по вопросам противодействия коррупции Администрации Президента РФ является ведущим ведомством, осуществляющим на федеральном уровне профилактику и предупреждение коррупции в системе всей государственной службы России. Так, например, согласно пп. 16 п. 5 Положения об Управлении по вопросам противодействия коррупции данный орган имеет право проводить проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять такие

¹ Указ Президента РФ от 03.12.2013 № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

сведения, либо гражданами, претендующими на замещение этих должностей. При этом в положении не конкретизируется в каких органах государственной власти могут проводиться подобного рода проверки.

Важное значение в области реализации антикоррупционных инициатив Президента РФ в системе государственного управления имеет Правительство РФ, которое на основании п. 3 ст. 5 Закона о противодействии коррупции распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководит деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

Все федеральные органы исполнительной власти, входящие в состав Правительства РФ в той или иной форме занимаются решением вопросов, связанным с противодействием коррупции. Во всех федеральных органах исполнительной власти сегодня созданы и функционируют соответствующие обособленные структурные подразделения (департаменты, управления, отделы), чьи цели, задачи и функции непосредственно касаются противодействия коррупции. В каждом федеральном органе исполнительной власти в настоящий момент приняты и действуют соответствующие планы и программы по профилактике и предупреждению коррупции. Примером одного из подобных правовых документов является План противодействия коррупции в Министерстве финансов Российской Федерации на 2014–2015 годы¹. Полномочия по исполнению данного плана возложены, в первую очередь, на Административный департамент Министерства финансов РФ. Сам план структурно состоит из четырех основных разделов, включающих в себя профилактику коррупции и конфликта интересов среди государственных гражданских служащих, выявление причин и условий коррупции в деятельности Минфина РФ, взаимодействие с институтами гражданского общества, а также отдельные мероприятия, связанные со спецификой деятельности Минфина РФ и направленные на противодействие коррупции.

Стоит отметить, что часть федеральных министерств и ведомств, входящих в состав Правительства РФ, подконтрольны и подотчетны напрямую Президенту РФ, что закреплено в Указе Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»². Таким образом, докладывают о проведенной антикоррупционной работе данные органы непосредственно главе государства. Примером такого федерального органа исполнительной власти является Министерство юстиции РФ.

Тем не менее многие антикоррупционные инициативы высшего руководства страны очень часто просто не имеют дальнейшего продолжения и остаются простыми словами на бумаге. Некоторые должностные лица, исполняющие свои обязанности на различных уровнях власти в Российской Федерации, своей некомпетентностью, а порой и обыкновенной нерешительностью тормозят

¹ Приказ Минфина России от 28.05.2014 № 147 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Министерстве финансов Российской Федерации на 2014–2015 годы» // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru>.

² Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 08.09.2014) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

реализацию положений важнейших антикоррупционных нормативных правовых актов на территории нашего государства.

Таким образом, при наличии уже сформировавшейся нормативно-правовой базы, направленной на преодоление проблемы коррупции, в системе государственного управления прослеживается определенный дефицит правоприменения антикоррупционных форм и методов. Можно с достаточной долей уверенности говорить о том, что в России сегодня не сложился по-настоящему эффективный механизм реализации органами исполнительной власти и их должностными лицами положений нормативных правовых актов, направленных против коррупции.

Решетник Ю. Ф.,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Международного юридического института,
кандидат юридических наук

Проблемы определения мотивов административного задержания

В октябре этого года мы с вами отметили своеобразный юбилей — 35 лет назад Верховный Совет СССР принял Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. В статье 33 Основ в качестве одного из мотивов административного задержания было закреплено не совсем удачное и не совсем внятное словосочетание: «обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях»¹.

Справедливости ради нужно сказать, что в то время данное словосочетание почти не обладало этими отрицательными качествами.

Во-первых, это словосочетание было мотивом применения не только административного задержания, но и досмотра вещей, а также изъятия вещей и документов.

Во-вторых, это словосочетание было лишь одним, и не самым главным, мотивом применения административного задержания.

В-третьих, это словосочетание тогда вполне соответствовало основным целям применения административного задержания: читаем в учебнике Юрия Марковича Козлова: «административное задержание (как правило, на срок не более трех часов) лица для составления протокола о правонарушении и доведения нарушителя в суд, в милицию»².

Не возникло ни у кого особых вопросов, когда это словосочетание было включено в статью 239 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в качестве одной из мер обеспечения производства по делам об

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

² См.: Козлов Ю. М. Советское административное право: пособие для слушателей. М.: Знание, 1984. С. 152.

административных правонарушениях, где было сказано, что «в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Союза ССР и РСФСР, в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте, если составление протокола является обязательным, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, допускаются административное задержание лица, личный досмотр, досмотр вещей, транспортных средств и изъятие вещей и документов»¹.

И совсем по-другому это словосочетание звучало, когда оно было включено в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. По нашему мнению, создалось впечатление, что авторы статьи 27.3 этого Кодекса, настолько исказили и извратили смысл данного словосочетания, насколько не понимали природу административного задержания в современном законодательстве, его место и роль в системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что в результате получился абсолютно неточный, невнятный, неопределенный и противоречащий логике мотив применения этой административно-процессуальной меры. . Итак, попытаемся разобрать это нагромождение неточностей, невнятицы, неопределенностей и противоречий: «Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административных правонарушениях, исполнения постановления по делу об административных правонарушениях»².

Первое: обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела об административных правонарушениях и исполнения постановления по делу об административных правонарушениях» является мотивом применения не только административного задержания, но и всех остальных тринадцати мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Второе: признание единственным мотивом применения административного задержания обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела об административных правонарушениях и исполнения постановления по делу об административных правонарушениях противоречит природе этой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Ведь решение о применении административного задержания применяется только тогда, когда нет возможности составить протокол об административных правонарушениях.

Третье: включение положения, что административное задержание, может быть применено в исключительных случаях, абсолютно бессмысленно и противоречит обыкновенной логике. Слово «исключительный» обозначает: «представляющее собой исключение из общих правил, обычных норм, являющихся

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 20 июня 1984 г. «О введении в действие Кодекса РСФСР об административных правонарушениях».

² Ст. 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

исключением»¹. Получается, что-то совсем уж несуразное, которое вызывает такие же несуразные вопросы: если возникает необходимость в обеспечении правильного и своевременного рассмотрения дела, то должна существовать необходимость в обеспечении неправильного и несвоевременного рассмотрения дела и неисполнения постановления по делу об административных правонарушениях. И еще: где перечень этих исключительных случаев.

Четвертое: с учетом современных реалий административного задержание не может применяться по таким мотиву. Если, используя «Словарь русского языка», «перевести на русский язык» выражение: «...обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела», получается бессмысленный набор слов. Слово «обеспечение» означает — «представление достаточных материалов средств к жизни, снабжение чем-либо в нужном количестве» или «то, чем обеспечивают кого/что-нибудь (материальные ценности, деньги и т. п.)». Еще менее подходит по смыслу слово «правильный», которое означает «1. Не отступающий от правил, норм, пропорций. 2. Вполне закономерный, регулярный. 3. Верный, соответствующий действительности, такой как должно». Слово «рассмотрения» образовано от слова «рассмотреть», что означает — «вникнуть, разобрать, обсудить»².

Пятое: что касается словосочетания «своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении», то вообще непонятно, для чего его употребляют и как может трехчасовое кратковременное ограничение свободы доставленного лица повлиять на срок рассмотрения дела. Ведь в соответствии с КоАП РФ большинство дел рассматриваются в пятнадцатидневный срок, лишь некоторые дела рассматриваются в срок 5 или 10 суток со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Более того, в случае поступления ходатайства от участников производства по делу об административном правонарушении срок рассмотрения дела может быть продлен до одного месяца»³.

Представляется, по нашему мнению, что история развития науки административного права, да и всей юриспруденции, наверное, не знает более неточной и неудачной формулировки нормы, регламентирующей ограничение (хоть и кратковременное) свободы граждан. И в результате, как показывает анализ деятельности правоохранительных органов и, в первую очередь полиции, создалась совершенно парадоксальная ситуация в отношении доставленных в дежурную часть граждан. Теперь любого из них можно без всяких на то оснований и в то же время «на законных основаниях» в соответствии со статьей 27.3 КоАП РФ посадить на три часа в специальное зарешеченное помещение при дежурной части, называемое в народе «обезьянник».

А ведь эта бессмыслица после Кодекса перекочевала во все учебники, учебные пособия, комментарии к Кодексу, монографии и научные статьи по вопросам административного права и административной ответственности. К сожалению, мало кто заметил, как словосочетание «в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административных правонарушениях» противоречит элементарной логике.

¹ См.: Словарь русского языка: в 4 т. / Академия наук СССР. М.: Русский язык, 1981. Т. 1. С. 677.

² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1981. С. 374, 541, 591.

³ Ст. 29.6 КоАП РФ.

Здесь можно отметить А. И. Каплунова, который в числе первых пришел к выводу, что «...законодательная формулировка «в исключительных случаях» крайне неопределенна, ее применение основано исключительно на усмотрении как правоприменителя, так и надзорной инстанции и, на наш взгляд, должна быть исключена из этой нормы»¹.

Еще одна попытка расшифровать смысл понятия «в исключительных случаях» принадлежит Ю. П. Соловью и В. В. Черникову: «Исключительность предполагает, что без этой принудительной меры невозможно установить обстоятельства совершения противоправного деяния, установить личность лица, его совершившего, обеспечить правильное и своевременное рассмотрение дела, исполнение постановления по делу об административном правонарушении»².

Более того, по мнению некоторых исследователей, расплывчатая законодательная формулировка непосредственного основания применения административного задержания «в исключительных случаях», сущность, которой никак не раскрывается и понимается каждым правоприменителем субъективно с учетом собственного опыта практики работы, может способствовать бесосновательной реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в таких ситуациях, когда вообще не было совершено правонарушение³.

Интерактивный опрос должностных лиц органов внутренних дел (милиции), занимающихся административно-юрисдикционной деятельностью, показал, что многие из них весьма смутно представляют себе мотивы применения административного задержания. Более того, большинство их вообще не понимают: «Почему административное задержание может быть применено только в исключительных случаях?» На вопрос: «Какой смысл вложил законодатель в этого выражение?» 212 респондентов, или 50, 6 % от общего числа опрошенных, затруднились или не смогли дать ответ, остальные ответы также мало соответствовали истинному значению этого выражения⁴.

Если проанализировать процесс развития правового регулирования института административного задержания, то напрашивается вывод, что произошла деградация нормы, регламентирующей применение этой меры. В советском административном праве был четко определен не только круг должностных лиц, правомочных применять административное задержание, но и административные правонарушения, за совершение которых оно применялось. Была определена цель применения этой меры обеспечения

¹ См.: *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук.. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 405.

² См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под редакцией Ю. П. Соловья и В. В. Черникова. М.: Эксмо, 2006. С. 1142.

³ См.: *Ганонов О. Н.* Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающим на общественный порядок: дис. ... канд. юрид. наук. М.: МосУ МВД России, 2006. С. 29.

⁴ Всего было опрошено 112 начальников МОБ ОВД г. Москвы, 37 руководителей дежурных частей из 27 субъектов Федерации, 42 участковых уполномоченных милиции и 79 инспекторов ПДН ОВД г. Москвы.

производства — пресечение административного правонарушения и составление протокола об этом правонарушении.

В настоящее время для этих целей предусмотрена иная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая с целью пресечения административного правонарушения и составление протокола об этом правонарушении — доставление. Что касается мотивов применения административного задержания, то в КоАП РФ, как было отмечено выше, законодатель сформулировал ее невразумительно и абстрактно: «...в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела, исполнения постановления по делу об административном правонарушении».

Здесь, по нашему мнению, не только нарушена логика закона, но и допущена неточность его понятий и формулировок, неопределенность терминов. А это, по словам члена-корреспондента Российской академии наук Д. А. Керимова, «...порождает многочисленные запросы, влечет изменения и дополнения, различные толкования и разъяснения, вызывает непроизводительную трату времени, сил и энергии, одновременно является питательной почвой для бюрократической волокиты, позволяют извращать смысл закона и неправильно его применять»¹.

Законодатель в данном случае не выполнил первое и элементарное требование к нормативно-правовому акту, которое, по словам А. П. Коренева, заключается в том, чтобы «...акт был понятен, чтобы так или иначе при решении вопроса доходчивости содержания статей закона, исходили из того, для кого он пишется и кем он будет применяться»².

В результате практические работники лишились механизма применения административного задержания. Введение этого словосочетания, по нашему мнению, привело к деградации нормы об административном задержании как меры обеспечения производства по делам об административном правонарушении, поскольку в данном контексте это выражение, на наш взгляд, и неточное, и некорректное.

Для этого достаточно сравнить статью 27.3 КоАП России со статьей 91 УПК РФ «Основание задержания подозреваемого», в которой предельно четко и ясно изложены основания задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений:

когда это лицо застигнуто при совершении преступления непосредственно после совершения;

когда потерпевшие или очевидцы укажут на данное лицо как на совершившее преступление;

когда на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления³.

¹ См.: Керимов Д. А. Проблемы общей теории государства и права. М.: СГУ, 2000. С. 133.

² См.: Корнев А. П. Кодификация административного права и правила законодательной техники // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: сб. науч. трудов. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. С. 46.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Новая редакция. М.: Элит. 2004.

Включенное без изменений и комментариев в ст. 27.3 КоАП РФ, данное словосочетание остается непонятым и для большинства должностных лиц, занимающихся административно-процессуальной деятельностью¹ и поэтому просто игнорируется ими. В результате интерактивного опроса должностных лиц органов внутренних дел удалось определить ситуации, требующие применения в отношении доставленного лица административного задержания.

Первая ситуация, когда в течение трех часов необходимо устранить следующие обстоятельства, препятствующие составлению протокола об административном правонарушении:

- у оставленного лица отсутствуют документы, удостоверяющие личность;
- подлинность этих документов вызывает сомнение;
- доставленное лицо
- доставленное лицо проявило неповиновение

И вторая, когда в отношении доставленных лиц, совершивших административные правонарушения, за которые одной из мер административного наказания предусмотрен административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации, необходимо, прежде чем передать их судье, совершить различные процессуальные действия по выявлению и закреплению доказательств их вины.

Неудачное, непонятное и противоречащее логике закона определение целей применения административного задержания, в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ нуждается в дополнении. Предлагается дополнить его фразой: «Эта мера применяется, когда необходимо устранить обстоятельства, препятствующие составлению протокола об административном правонарушении, либо при необходимости совершить различные процессуальные действия для выяснения обстоятельств совершения административных правонарушений, посягающих на установленный режим Государственной границы, связанных с нарушением таможенных правил или влекущих в качестве одной из мер административного наказания административный арест».

Такое дополнение, по нашему мнению, позволяет дать более четкое понимание нормы и вводит в строгое правовое поле правоприменительные органы, что в конечном итоге, исключит коллизии в установленной норме. Резюмируя вышеизложенное, предлагается следующий вариант первого пункта статьи 27.3 КоАП РФ:

1.Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Эта мера применяется, когда необходимо устранить обстоятельства, препятствующие составлению

¹ При опросе 419 сотрудников ОВД на факультете подготовки и переподготовки кадров Московского университета МВД России 226 из них, или 54 %, не смогли ответить на вопрос: «Что означает выражение: «Для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела?»» Остальные ответы также мало соответствовали истине. См.: *Решетник Ю. Ф. Правовые и организационные основы применения административного задержания в деятельности органов внутренних дел (милиции): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. Приложение № 2.*

протокола об административном правонарушении, либо собрать и закрепить доказательства совершения административных правонарушений, посягающих на установленный режим Государственной границы или связанных с нарушением таможенных правил, либо влекущих в качестве одной из мер административного наказания — административный арест для передачи судье.

Росинский Б. В.,
*проректор, заведующий кафедрой административного
и финансового права Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России),
доктор юридических наук, профессор*

Еще раз о вине юридического лица

Когда наша страна стала переходить к рыночным отношениям, применительно к тем или иным областям общественных отношений в отдельных законодательных актах получила закрепление административная ответственность юридических лиц. После принятия и вступления в силу КоАП РФ институт административной ответственности юридических лиц не только был полностью признан, но и получил мощное развитие.

Необходимость назначения административных наказаний юридическим лицам связана, прежде всего, с допускаемыми в их работе нарушениями в предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. Дело в том, что мероприятия по выполнению многих положений различных норм и правил зачастую требуют от юридических лиц существенных материальных и иных затрат, противоречат экономическим интересам этих организаций. Естественно, подобные нарушения, допускаемые в работе юридических лиц, нередки в процессе их предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности.

Установление государством административных наказаний за совершение таких правонарушений призвано обеспечить соблюдение в деятельности юридических лиц необходимых норм и правил вопреки их экономическим интересам. Административная ответственность юридических лиц в современных условиях становится мощным рычагом государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. И в этом состоит одна из причин быстрого и мощного развития данного института, постоянного увеличения числа составов административных правонарушений юридических лиц, их появления и расширения практически во всех сферах общественных отношений.

Однако перед институтом административной ответственности юридических лиц стоят не только правоохранительная задача и задача государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Данный институт имеет и ярко выраженную фискальную направленность. В необходимости пополнения казны — еще одна причина быстрого и мощного развития института административной ответственности юридических лиц.

Существует и третья причина быстрого развития института административной ответственности юридических лиц. Определяя в части 2 ст. 2.1 КоАП РФ понятие вины юридического лица, законодатель установил следующее: «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».

Представляется, что, будучи сформулированным явно в цейтноте, такой подход к вине юридического лица является не только несерьезным, а просто крайне легковесным. Он не продуман с необходимой глубиной и всесторонностью, не основан на должной теоретической проработке вопросов, что является субъективной стороной состава административного правонарушения, допущенного в работе юридического лица, и следует ли вообще при назначении наказания юридическому лицу говорить о его вине? Положение части 2 ст. 2.1 КоАП РФ позволяет в реальной правоприменительной практике фактически всегда, без каких-либо усилий делать вывод о виновности юридического лица. Исключением могут быть лишь случаи совершения правонарушений в условиях действия непреодолимой силы. Хотим мы это признавать или нет, но, по сути дела, при назначении административного наказания юридическому лицу происходит объективное вменение, когда наличие состава административного правонарушения устанавливается при наличии лишь признаков, предусмотренных объективной стороной состава.

Поскольку при нынешней редакции части 2 ст. 2.1 КоАП РФ в принципе достаточно просто установить, так называемую, вину юридического лица, что существенно облегчает процесс доказывания по данному делу, без надлежащих к тому действий улучшаются показатели работы как судей, так и должностных лиц органов исполнительной власти, рассматривающих дела об административных правонарушениях юридических лиц и назначающих им наказания, усиливается роль и повышается значимость в государственном управлении соответствующих структур. Естественно, они заинтересованы в принятии новых норм, устанавливающих административную ответственность юридических лиц, всячески лоббируют этот процесс. Безусловно, при разработке КоАП РФ его авторы оказались в трудном положении. Ведь толкование понятия вины в классическом ее понимании как психического отношения лица к совершаемому им в форме умысла или неосторожности действию (или бездействию) и его последствиям не может применяться к юридическим лицам. Не найдя других вариантов, как соединить явно разноплановые понятия (с одной стороны, деяние коллективного образования, с другой стороны, психическое отношение к этому деянию и его последствиям), разработчики Кодекса сформулировали лишь то, что им показалось в столь сложной ситуации наиболее приемлемым.

При оценке этой ситуации возможны два диаметрально противоположных подхода. Первый — признать, что объективное вменение при назначении юридическим лицам административных наказаний в правоприменительной практике существует, более того, согласиться, что оно допустимо и доказывать

вину юридических лиц в процессе производства по делам об административных правонарушениях не надо. Этот подход фактически был использован в ст. 231 первой редакции действовавшего ранее Таможенного кодекса Российской Федерации, принятого в 1993 году. Не разделяя такого подхода, мы понимаем, однако, что его использование в КоАП РФ во многом способствовало развитию крайне важного в современных социально-экономических условиях института административной ответственности юридических лиц.

Но применение подобного подхода в КоАП РФ (даже при сохранении нынешнего текста части 2 ст. 2.1 Кодекса) обуславливало необходимость изложения первой части данной статьи в иной редакции. Из существующего положения части 1 ст. 2.1 КоАП РФ следует, что как для физического, так и юридического лица административным правонарушением является только виновное деяние. Сказанное теряет смысл, если в отношении юридического лица возможно объективное вменение. По нашему мнению, в первой части рассматриваемой статьи необходимо было установить, что для квалификации совершенного юридическим лицом противоправного действия или бездействия в качестве административного правонарушения наличие вины не требуется.

Думается, с этих позиций была бы уместной следующая редакция части 1 ст. 2.1 Кодекса: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического лица или противоправное действие (бездействие) юридического, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Суть второго подхода к данной проблеме, сторонником которого мы являемся, состоит в следующем. Объективное вменение при назначении юридическим лицам административных наказаний (что в реальной действительности, к сожалению, существует) нельзя признать допустимым. В процессе производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц необходимо доказывать вину субъекта или субъектов правонарушения. Но в качестве такой вины следует определять не абстрактную, так называемую, вину юридического лица, а, на наш взгляд, — вину должностного лица или нескольких должностных лиц, допустивших нарушения тех или иных правил и норм.

Никакая организация сама по себе, без вмешательства ее должностных лиц, отвечающих за те или иные участки работы, не способна соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена ответственность, не может нарушать эти правила и нормы, а также принимать какие-либо меры по их соблюдению. Все нарушения установленных правил и норм, имеющие место в деятельности юридических лиц, обусловлены соответствующими противоправными действиями (бездействиями) их должностных лиц. Иного не дано. Не случайно в подавляющем большинстве случаев, когда ныне действующем КоАП предусматривается ответственность юридических лиц, она реализуется либо как альтернатива, либо наравне с ответственностью должностных лиц.

Поэтому вину юридического лица предлагается определять через вину его должностного лица или нескольких должностных лиц. В таком подходе также нет ничего нового, он использовался в ст. 110 Налогового кодекса РФ, введенного в 1998 году. В ней вина организации в совершении налогового

правонарушения определялась в зависимости от вины ее должностных лиц либо представителей, действие или бездействие которых обусловили совершение правонарушения. Однако этот подход, к сожалению, не был взят во внимание при подготовке КоАП РФ.

Особо подчеркнем, что мы не говорим о целесообразности назначения наказания должностным лицам вместо юридических лиц, а лишь предлагаем наказывать юридические лица при наличии помимо других необходимых признаков состава правонарушения их вины, определяемой через вину должностного лица или нескольких должностных лиц.

Подобный подход к административной ответственности юридических лиц при возможном сохранении редакции части 1 ст. 2.1 Кодекса обуславливает необходимость изменения ее второй части.

Думается, с учетом высказанной позиции была бы уместной следующая редакция части 2 ст. 2.1 Кодекса: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлена вина одного или нескольких его должностных лиц в нарушении правил и норм, регулирующих деятельность данного юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Одновременно необходимо дать в новой редакции третью часть этой статьи.

Принятие такого предложения позволило бы, кроме прочего, дифференцировать степень административной ответственности юридических лиц в зависимости от формы вины должностных лиц.

В качестве примера рассмотрим правонарушение, предусмотренное ст. 12.23 КоАП РФ «Повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений». Диспозиция статьи предусматривает как повреждение дорог, железнодорожных переездов, других дорожных сооружений, технических средств организации дорожного движения, так и умышленное создание помех в дорожном движении. Если создание помех движению для квалификации деяния по данной статье может быть только умышленным, то повреждение указанных объектов — и умышленным, и неосторожным.

Согласно данной статье ответственность за предусмотренные ею деяния несут граждане, должные лица и юридические лица. При этом закон не ставит размер административного штрафа в зависимости от того, умышленно или по неосторожности повреждены дороги, железнодорожные переезды, другие дорожные сооружения, технические средства организации дорожного движения, хотя для граждан размер штрафа определен в пределах от пяти до десяти тысяч рублей. Последнее обстоятельство позволяет лицу, рассматриваемому дело, учитывать форму вины при определении размера административного штрафа. При назначении наказаний должностным лицам и юридическим лицам такой возможности нет, ибо размер, назначаемого им штрафа, определен однозначно (первым — 25 000 рублей, вторым — 300 000 рублей).

Но даже, если для юридических лиц также был бы предусмотрен диапазон возможных размеров штрафа, дифференцировать его в зависимости от формы вины не представлялось возможным, исходя из определения вины юридического лица, данного в части 2 ст. 2.1 КоАП РФ.

Между тем практика рассмотрения дел о правонарушениях, предусмотренных ст. 12.23 КоАП РФ, свидетельствует, что подавляющее большинство таких деяний совершается по неосторожности должностных лиц (как из-за их легкомыслия, так и — небрежности). Безусловно, подобные неосторожные правонарушения имеют достаточную степень общественной опасности, что оправдывает назначение и должностным лицам, и юридическим лицам указанных штрафов. Однако встречается немало и таких деяний, предусмотренных ст. 12.23 КоАП РФ, которые совершены с косвенным умыслом, когда должностные лица, предвидя наступления вредных последствий своих действий, сознательно допускали эти последствия или относились к ним безразлично. Конечно, ответственность как должностных лиц, так и юридических лиц во втором случае должна быть более суровой. Но повторяем, что для юридических лиц это не представляется возможным, исходя из определения вины юридического лица, данного в части 2 ст. 2.1 КоАП РФ.

Можно привести еще ряд подобных примеров.

И с этих позиций представляется целесообразным рассматривать вину юридических лиц через вину его должностного лица или нескольких должностных лиц.

Спиридонов П. Е.,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России,
кандидат юридических наук

Особенности деликтных правоотношений в административном праве

Сущность деликтных правоотношений в административном праве (или административно-деликтных правоотношений) берет свое начало от сущности административных правоотношений. Можно вспомнить, что еще Козлов Ю. М. писал: «Административно-правовое отношение представляет собой урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой... Административные правоотношения являются результатом применения содержащихся в административно-правовых нормах правил должного поведения к конкретным управленческим ситуациям. Тем самым в них опосредуется специфика государственно-управленческой деятельности или процесса практической реализации исполнительной власти»¹.

Необходимо отметить, что административно-правовые нормы регулируют различные управленческие отношения, например это внешне- и внутри-организационные управленческие отношения, складывающиеся в процессе деятельности разных органов государственной власти, отношения, связанные

¹ См.: Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2007. С. 128–129.

с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления, нарушающих прав и свобод граждан и др.¹

В сфере публичного управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих. Такие поступки могут совершать как граждане, так и государственные служащие, государственные и негосударственные организации. В любом случае такие поступки влекут за собой отрицательную оценку лица, их совершившего, со стороны либо государства, в лице органов государственной власти и их должностных лиц, либо населения². Чиркин В. Е., справедливо указывает, что правонарушения в сфере публичного управления неодинаковы по своей тяжести. В случае совершения преступления наступает уголовная ответственность, если административное правонарушение — административная ответственность, нарушение на государственной службе (дисциплинарный проступок) — дисциплинарная ответственность. Соглашаясь с таким суждением, можно выделить, на сегодняшний день, и отрасли права, которые регламентируют соответствующие виды ответственности: преступления — уголовное право, административное правонарушение, дисциплинарный проступок, причинение материального ущерба органу исполнительной власти — административное право.

Рассматривая правоотношения, возникающие в административно-деликтном праве, в основном все отмечают, что такие правоотношения возникают в связи с совершением деликта или проступка, или правонарушения. Правда, все-таки остается вопрос: С какими проступками или правонарушениями можно связать возникновение административно-деликтных правоотношений? М. Н. Марченко отмечает, что «проступки представляют собой виновные противоправные деяния, которые характеризуются меньшей по сравнению с преступлениями степенью общественной опасности и которые влекут за собой применение не уголовно-правовых санкций, а мер административного, дисциплинарного или гражданско-правового воздействия»³.

Ю. М. Козлов, анализируя юридические деликты, справедливо отмечал, на ряду с уголовными и гражданскими деликтами, деликты, предусмотренные административным законодательством. При этом в реальном правовом пространстве ощутимо действие норм уголовного, гражданского и административного права. Соответственно возникают уголовно-деликтные, гражданско-деликтные и административно-деликтные отношения, в границах которых и проходит в установленных формах процесс применения уголовной, гражданской и административной ответственности⁴.

Исследуя особенности деликтных правоотношений в административном праве нельзя не обойти вниманием слова Ю. М. Козлова, который писал, что: «Административное право как отрасль российской правовой системы является

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2011. С. 32–36; Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 127–143; Стариков Ю. Н. Административно-деликтные (охранительные) отношения // Административное право: учебник. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 68–72.

² См.: Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 460.

³ См.: Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2010. С. 704.

⁴ См.: Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 412–413.

обширной совокупностью правовых норм, предназначенных для регулирования управленческих общественных отношений. С учетом многообразия предмета административно-правового регулирования возможна определенная систематизация административного права... Имеется в виду выделение таких норм, объединяемых по признаку регулирования однородных управленческих отношений»¹.

Рассматривая вопросы административно-деликтного права, Ю. М. Козлов пришел к следующим выводам:

«а) в сфере государственного управления, а, равно как и в иных сферах государственной деятельности, по различным причинам совершаются деликты, т. е. допускаемые многими субъектами нарушения установленных правовых правил должного поведения. Особый их характер действующим законодательством квалифицируется как совершение административных правонарушений;

б) подобного рода противоправные действия или бездействие вызывают необходимость установления в государственных и общественных интересах особых юридических санкций, суммарно обозначаемых как применение к правонарушителям административной ответственности;

в) совокупность специальных административно-правовых норм, регламентирующих отношения административно-деликтного характера, составляет особую подотрасль административного права — административно-деликтное право;

г) главные составляющие данной подотрасли: во-первых, административно-правовые нормы, образующие в целом институт административной ответственности; во-вторых, административно-правовые нормы, содержащие юридическую характеристику административных правонарушений; в-третьих, административно-правовые нормы, определяющие порядок реализации административной ответственности (административная юрисдикция).

Таким образом, под административно-деликтным правом, Ю. М. Козлов понимал комплекс административно-правовых норм, регулирующих административно-деликтные отношения, возникающие при совершении административных правонарушений (деликтов) и применение к правонарушителям установленных мер административной ответственности»².

Ю. Н. Стариков считает, что административно-деликтное право включает в себя отношения, которые возникают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательное для всех правила поведения. Соответственно административно-деликтное право состоит из двух частей: материальное административно-деликтное право и процессуальное административно-деликтное право. Административно-деликтные отношения могут возникать также в целях предупредительного воздействия на различные субъекты права и в целях возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями³.

¹ См.: Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 77.

² См.: Там же. С. 413.

³ См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 82.

А. В. Кирин в своей монографии полагает, что административно-деликтное право объединяет следующий комплекс административно-правовых институтов:

- институт административных правонарушений;
- институт административной ответственности (административных наказаний);
- институт субъектов административной юрисдикции;
- институтов производства по делам об административных правонарушениях;
- институт исполнения решений по делам об административных правонарушениях¹.

При этом А. В. Кирин определяет административно-деликтное право как «предметно единый комплекс правовых институтов, объединяющих материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие основания и порядок применения уполномоченными субъектами административной юрисдикции системы мер административной ответственности (административных наказаний) за совершение административных правонарушений»².

Вышеперечисленные мнения Ю. М. Козлова, Ю. Н. Старилова, А. В. Кирина объединяет то, что все указанные ученые в состав административно-деликтных правоотношений включают процессуальные отношения, связанные административной юрисдикцией и не включают правоотношения, возникающие при совершении дисциплинарных проступков или причинении материального ущерба государству, несмотря на то, что эти действия (бездействие) можно и следует отнести к деликтам.

Серков П. П., рассматривая правоотношения, возникающие в связи с административной ответственностью, подразделяет их на два вида:

- материальные, имеющие своей целью осуществление правовой квалификации противоправных действий (бездействия), назначение и исполнение наказания;
- процессуальные, определяющие права и обязанности всех субъектов при достижении названных искомых целей³.

Также Серков П. П. отмечает, что правоотношения в связи с административной ответственностью возникают с момента возбуждения дела об административном правонарушении в установленном процессуальном порядке в отношении пока еще предполагаемого правонарушителя, поэтому без реальных действий должностных лиц, уполномоченных на возбуждение дел об административных правонарушениях, такие правоотношения возникнуть не могут⁴.

По нашему мнению, административно-деликтные правоотношения не просто связаны с административными правоотношениями, а базируются на них. В связи с этим следует привести мнение Лупарева А. Б., Добробаба М. Б. и Мокиной Т. В. Они рассматривают, например, такое понятие как

¹ См.: *Кирин А. В.* Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 131.

² См.: Там же. С. 132

³ См.: *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 29.

⁴ См.: Там же. С. 25.

комплексное административное правоотношение, под которым понимают «урегулированное взаимосвязанными между собой административно-правовыми или административно-правовыми и иными отраслевыми правовыми нормами материального и процессуального права, а также административно-процессуальными нормами конкретное общественное отношение с обязательным участием лица, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, участники которого имеют взаимные государственно-управленческие права и несут взаимные публичные государственно-управленческие обязанности»¹. При этом указанные авторы отмечают, комплексность определяет взаимосвязанность норм, которая должна быть неразрывной. Следует, видимо, согласиться с мнением Лупарева А. Б., Добробаба М. Б. и Мокиной Т. В., которые решили в своей работе обратить внимание на то что, правоотношения в административном праве имеют комплексный характер, что обусловлено, на сегодняшний день, наличием процессуальных и материальных норм. Следовательно, можно предположить, что особенности правоотношений, которые входят в предмет административного права, влияют на особенности правоотношений, входящих в предмет административно-деликтного права, как подотрасли административного права. В связи с этим возникает вопрос: Почему мы в рамках административно-деликтного права стараемся рассматривать правоотношения, возникающие исключительно при совершении административного правонарушения? Почему мы не обращаем внимание на правоотношения, возникающие из дисциплинарных проступков на государственной службе или проступков, влекущих причинение материального ущерба государству в лице соответствующих органов исполнительной власти?

С другой стороны, Лупарев А. Б., Добробаба М. Б. и Мокина Т. В., анализируя публичные правоотношения, приходят к выводу о том, что соответствующие деликтные правоотношения следует отнести к комплексным публичным правоотношениям².

Следует согласиться с мнением М. Б. Добробаба, которая выделяет в системе публичных правоотношений служебные правоотношения и утверждает, что служебно-деликтные правоотношения являются разновидностью административно-деликтных отношений, порожденных служебными деликтами. Под служебно-деликтными правоотношениями, М. Б. Добробаба понимает, разновидность сложносоставных внутриорганизационных публичных служебных правоотношений, возникающих в одностороннем порядке по инициативе представителя нанимателя (руководителя, командира) как реакция на неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, в рамках которых реализуется государственное принуждение, выражаемое в виде мер служебно-дисциплинарной или служебно-материальной ответственности, связанное с выявлением и фиксацией факта совершения служебного деликта, рассмотрением дела о служебном деликте и принятием по нему решения,

¹ Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 31.

² Там же. С. 274.

а также исполнением принятого по делу решения на основе материальных и процессуальных норм служебно-деликтного права¹.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что административно-деликтные правоотношения возникают в связи с совершением проступков в сфере государственного управления, исключая привлечение за их совершение к уголовной ответственности.

В связи с этим административно-деликтные правоотношения необходимо рассматривать как совокупность правоотношений, возникающих в связи:

- с совершением административного правонарушения;
- совершением государственным служащим дисциплинарного проступка;
- причинением материального ущерба государству государственным служащим.

В то же время представляется, что в состав административно-деликтных правоотношений не следует включать процессуальные правоотношения, связанные с привлечением к соответствующему виду ответственности (административной, дисциплинарной и материальной).

Чистобородов И. Г.,
*старший преподаватель кафедры управления
деятельностью служб обеспечения
общественного порядка
Академии управления МВД России*

Гетерархическая форма государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

Термин гетерархия был введен в 1945 году неврологом Уорреном Маккаллоком в статье, которая была опубликована в бюллетене математической физики, он впервые применил данный термин. Работа называлась: «Гетерархия ценностей, обусловленная топологией нейросетей». Несколько лет спустя им был предложен способ получения формальной модели мозга как сети нейронов рассматриваемых в качестве элементов процесса логического мышления. Невероятно оригинальная работа Маккаллока повлекла за собой развитие искусственных сетей как новой вычислительной технологии, которая, в свою очередь, повлияла на математическое моделирование мозга².

¹ См.: *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтные правоотношения: монография. М.: Юрлинформ, 2013. С. 23, 24, 30.

² После публикации «Гетерархии ценностей» Маккаллоком председательствовал на десяти встречах, организованных Фондом Мейси (Macy Foundation), чтобы изучить, чему биологи могут научить специалистов в области компьютерных наук об обработке сигналов, в вычислениях и коммуникации. Группа включала биологов, технологов и обществоведов, в том числе: Джона фон Неймана, Норберта Винера (Norbert Wiener), Грегори Бейтсона (Gregory Bateson) и Пола Лазарсфельда (Paul Lazarsfeld). Их первая встреча в Нью-Йорке в марте

Предложенный ученым термин означает организационную структуру, в которой любой элемент — утверждение, сделка, идентичность, организационный конструктивный блок, последовательность генетического кода, последовательность программного кода, последовательность юридического кода — одновременно представлен и функционирует во множестве пересекающихся сетей. То есть это структура, в которой нет единственного «высшего уровня» или «наблюдателя», называется гетерархией. Термин гетерархия применим в различных областях общественной жизни, включая биологию, информатику, а также применим к юриспруденции и социальным наукам¹.

Необходимо отметить, что термин гетерархия принадлежит к семейству таких понятий, которые обозначают форму управления. Примером гетерархической социальной организации является конституция США с ее тремя ветвями власти, каждая из которых базируется на особом принципе легитимности, и ни одна из которых не является самой главной. Такая форма управления, однако требует необходимого диссонанса².

Гетерархическая форма государственного управления обеспечивает устойчивое горизонтальное сотрудничество всех ветвей власти их независимость и соответственно легитимность в глазах общества. Фактически создана определенная система сдержек и противовесов из государственных органов управления. Таким образом, структура государственного аппарата имеет такую форму, в которой создан осознанный целенаправленный хорошо организованный диссонанс в государственном управлении.

Создания такого диссонанса обусловлено объективной необходимостью, так как любое государство само по себе всегда стремится раздвинуть границы собственного влияния на общественные отношения. Другими словами, пытаться сделать так, чтобы частная жизнь стала лишь продолжением общественной и подлежала контролю со стороны государственных институтов. Гетерархическое государственное устройство позволяет ограничить тенденции вторжения государства в частное пространство личности. В этом ограничении и саморегулировании государственных институтов заключается сила современного государственного устройства.

Следует отметить, что к созданию рассматриваемой формы государственного устройства приводят как процессы объединения нескольких самостоятельных элементов, так и разделение некоторого единства на относительно самостоятельные части, но сохранившие при этом взаимосвязи и общую цель. Примером создания такой формы государственного устройства может быть предусмотренная Конституцией Российской Федерации разделение государственной власти³. Согласно ст. 3 Конституции РФ, единственным ис-

1946 г. прошла по теме «Механизмы обратной связи и замкнутые каузальные системы в биологических и социальных науках». Обзоры этих конференций и списки участников см.: URL: www.ascybernetics.org/foundations/history/MacySummary.htm.

¹ *Старк Д.* Гетерархия: организация диссонанса // Экономическая социология. Т. 10. № 1 Январь 2009.

² Там же.

³ *Тулев В. О.* Теоретико-правовые аспекты организации взаимодействия в деятельности руководителей территориальных органов МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 2(30). С. 46–49.

точником власти в Российской Федерации является народ. Свою власть он реализует непосредственно, а так же через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 10 Конституции РФ¹ предусматривает осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную при этом подчеркивает их самостоятельность.

Благодаря разделению властей обеспечивается самоорганизация, гибкость и выживание государственной системы управления. В то же время имеется формальная жесткость государственной системы которая заключается в том что каждый орган власти является опорной точкой в случае каких либо социальных и политических кризисах. Гетерархическая форма государственного управления обеспечивает адаптивный потенциал государства. Открывает возможности для многовекторного поиска новых путей развития общества, используя при этом партнерскую модель взаимодействия власти и граждан. Позволяет обеспечить внутреннюю координацию в процессе исполнения государственных функций. По сути гетерархическая форма государственного управления это организационный диссонанс, несвойственный вертикально организованным государственным образованиям.

Важно подчеркнуть, что история многих стран учит, что во времена социально-политических кризисов, сопровождаемых национальными катастрофами, лишь форма государства, его внутренняя организация, если в ней остались живые силы и организованность, спасала от гибели цивилизации. Все, что в государстве устойчиво, стабильно главным образом относится к его форме, выражающейся в организации государственной власти и ее устройстве².

Малько А. В. под формой государства понимает — способ организации политической власти, охватывающий форму правления, форму государственного устройства и политический режим. Автор считает, что форма государства это его строение, на которое повлияли как социально экономические факторы, так и природные, климатические условия, национально-исторические и религиозные особенности, культурный уровень развития общества³.

Как отмечает Сырых В. М. — особое значение имеет классовая борьба, непосредственное участие того или иного класса в деятельности государства. Форма государства, как правило, характеризует особый совокупный итог соотношения классов на том или ином этапе развития общества, способность и решимость каждого класса участвовать в формировании государственной воли и отражать свои интересы в законах и иных нормативных правовых актах. Форма государства рассматривается в единстве трех аспектов: 1) каким образом организована верховная высшая власть в стране; 2) как характеризуется связь этой власти и других центральных органов государства с органами

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газ. 2009. № 7.

² Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. С. 301–302.

³ Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 53–54.

осуществляющими управление территориями страны; 3) какими способами, методами государство взаимодействует с населением и иными институтами гражданского общества¹.

Россия представляет собой демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. При этом важно подчеркнуть, что в основе федеративного устройства Российской Федерации так же лежат принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Практическая реализация данного принципа так же указывает на наличие признаков гетерархической формы государственного управления в Российской Федерации.

Проблемы государственного управления освещались в трудах ученых XX в., широко рассматривались в советской юридической литературе, исследуются и в настоящее время. Получили свое отражение вопросы государственного управления и в работах зарубежных юристов. Важно подчеркнуть, что сложившаяся в Российской Федерации ситуация в начале 1990-х годов, а именно создания нового демократического государства с принятием Конституции в которой провозглашено разделение властей наложила собственный отпечаток на содержание понятия государственного управления. Мы рассмотрим некоторые определения предложенные учеными-юристами.

Атаманчук Г. В. под государственным управлением понимает — практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур, главным образом государственного аппарата, государственных органов) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения сохранения или преобразования, опирающегося его властную силу. Достоинством данного определения является то, что оно объединяет в логическую целостность три момента: государство как системно организационный субъект управления; общественную жизнь людей, воспринимающую управляющее воздействие и реагирующую на них; сами управляющие воздействия, образующие активные взаимосвязи между государством и обществом².

Охотский Е. В. под государственным управлением понимает — целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей³.

Мелехин А. В. считает, что государственное управление в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Правительство и иные органы исполнительной власти, законодательные, судебные и органы местного самоуправления. Субъектами управления являются вся совокупность государственных и муниципальных органов (опосредованно через получение полномочий от государства при помощи права)⁴.

¹ Сырых М. В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Былина, 1997. С. 61–63.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М.: Омега-Л, 2010. С. 39–40.

³ Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. Т. 1: учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 31.

⁴ Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 16–17.

Рассматривая предложенные авторами определения, приходит понимание, что важная роль отведена субъектам государственного управления. Представляется, что государственное управление в Российской Федерации реализуют органы государственной власти. В соответствии со ст. 11 Конституции РФ к ним относятся: Президент РФ; Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ; Суды Российской Федерации; органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом государственное управление осуществляется не только выше перечисленными органами государственной власти, но и субъектами, не вошедшими ни в одну из ветвей власти — это органы, осуществляющие специальные полномочия: Прокуратура РФ; Счетная палата РФ; ЦИК РФ; Банк России. Данный факт также подчеркивает гетерархический характер государственного управления в Российской Федерации. Управляющее воздействие на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей осуществляет не один субъект управления, а множество государственных органов, не зависящих друг от друга. В то же время само федеративное устройство подразумевает разделение предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Все перечисленное позволяет говорить о множественности субъектов государственного управления.

В данном исследовании под объектом государственного управления мы понимаем избирательный процесс. Автор предполагает, что общественные отношения складывающиеся в связи реализации избирательных прав граждан управляются с помощью гетерархической формы государственного управления. Для лучшего понимания объекта управления необходимо обратиться к термину «избирательный процесс». Это понятие применяется в научной литературе, однако в нормативных правовых актах его значение не закреплено. Необходимо привести ряд определений, имеющих в научной литературе: по мнению некоторых авторов «избирательный процесс» — это технологический процесс проведения выборов, инфраструктура, т. е. явление, нейтральное к процессу самих выборов, протекающее по определенной схеме, разработанной законодателем, и включающее порядок последовательных действий при формировании представительных органов власти¹.

По мнению других авторов «избирательный процесс» представляется как конкурентный политический процесс, в рамках которого разворачивается политическая правосубъектность граждан-избирателей, и посредством их волеизъявления воспроизводится и легитимируется деятельность представительных, а также иных выборных институтов².

Исследуя содержание определений, мы приходим к выводу, что избирательный процесс — это, во-первых, производная юридическая категория от термина «избирательная кампания»; во-вторых, избирательный процесс призван структурировать избирательную кампанию на составные части (стадии);

¹ Гасанов К. К., Прудников А. С., Виноградов В. А. Избирательное право: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2010. С. 246.

² Вешняков А. А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Норма, 2003. С. 276.

в-третьих, основанием для структуризации являются процессуальные нормы, имеющиеся в избирательном законодательстве, и теоретические исследования; в-четвертых, избирательный процесс — это технология (алгоритм) проведения избирательной кампании; в-пятых, стадии протекают по определенной схеме, утвержденной законодателем.

Таким образом, можно считать, что применительно к теме исследования «избирательный процесс» можно представить, как юридическую категорию позволяющую структурировать избирательную кампанию на составные части (стадии), создавая при этом очерченный законодателем алгоритм проведения выборов.

Подводя итог проведенного исследования понятийно-категорийного аппарата, возможно утверждать, что были определены субъекты государственного управления и их гетерархическая форма управляющего воздействия на общественные отношения. Под объектом управления в данном исследовании понимаются общественные отношения, складывающиеся во время избирательного процесса. В качестве квинтэссенции исследования необходимо сформулировать авторское определение понятия — государственное управление избирательным процессом.

Под государственным управлением избирательным процессом необходимо понимать — целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через гетерархически сконструированную форму субъектов государственного управления) на общественные отношения складывающиеся во время конкурентной политической борьбы за голоса избирателей реализация которых осуществляется посредством волеизъявления при формировании выборных институтов.

Рассмотренная гетерархическая форма государственного управления избирательным процессом обладает определенными преимуществами и имеет право на существование наряду с иерархической системой управления:

Во-первых, это самоорганизующаяся управляющая система, в которой каждый субъект государственного управления не зависит от другого;

Во-вторых, в определенный момент (когда это необходимо) система делает ряд субъектов государственного управления основными, но через какое-то время в других контекстах управление переходит всем остальным субъектам;

В-третьих, рассматриваемая форма государственного управления позволяет достигать консенсуса между разными политическими силами и государственной администрацией;

В-четвертых, данная форма государственного управления полицентрична, является гибкой и адаптивной к новым условиям;

В-пятых, анализируемая форма государственного управления достаточно устойчива, так как если выходит из строя один из субъектов управления остальные регулируют общественные отношения в данной сфере;

В-шестых, каждый из субъектов государственного управления имеет свои формы и методы управления избирательным процессом.

Раздел 3

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

*Ларченко Д. А.,
магистрант ФГБОУ ВО «Тюменский
государственный университет»; научный
руководитель — к. ю. н., доцент Л. С. Козлова*

Административно-правовое регулирование общественных отношений в области организации проведения капитального ремонта (по материалам Тюменской области)

С момента внесения изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации¹ Федеральным законом от 25.12.2012 № 271-ФЗ, на собственников помещений в многоквартирном доме (далее — МКД) была возложена обязанность по уплате ежемесячных взносов на капитальный ремонт. В связи с этим стало возможным выявить правовую природу рассматриваемых нами отношений.

Не вызывает сомнений, что правовое регулирование в области организации проведения капитального ремонта подпадает под регулятивное воздействие норм жилищного и гражданского законодательства. Мы же проанализируем административно-правовую природу отношений в области организации проведения капитального ремонта.

Полагаем, что организация проведения капитального ремонта составляет группу смежных правовых отношений, в системе которых административному праву принадлежит немаловажная роль, с четко прослеживаемой полисубъектностью, т. к. в анализируемом нами вопросе публичная администрация призвана обеспечить реализацию множества нормативных правовых и правовых актов, регулирующих различные аспекты управления в области капитального ремонта МКД. В подтверждение нашей точки зрения приведем следующие аргументы.

Во-первых, согласно п. 1.2. устава² некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Тюменской области (далее — НО «ФКР ТО», фонд), учредителем фонда является Тюменская область в лице

Департамента ЖКХ Тюменской области. Следовательно, департамент вправе реализовывать свои властные полномочия в отношении деятельности фонда. Например, согласно п. 4 устава НО «ФКР ТО» правление фонда является его высшим коллегиальным органом. При этом, в соответствии с п. 4.2.3. устава, председателем правления фонда является представитель учредителя, определенный приказом Департамента жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области. Таким образом, при принятии ключевых решений право решающего голоса на правлении имеет представитель Департамента ЖКХ Тюменской области.

Как мы полагаем, при исполнении функций, возложенных на НО «ФКР ТО», административное право не является вторичным по отношению к праву гражданскому и жилищному, т. к. роль исполнительных органов государственной власти Тюменской области прослеживается практически во всех аспектах работы фонда.

Во-первых, фонд был учрежден постановлением Правительства Тюменской области от 27.12.2013 № 580-п «О создании регионального оператора»³, в соответствии с которым Департамент ЖКХ был определен учредителем фонда. Также на данный департамент были возложены функции по осуществлению необходимых юридических действий, связанных с государственной регистрацией фонда

Во-вторых, в соответствии с ч. 8.1. ст. 156 ЖК РФ минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается нормативным правовым актом субъекта РФ. В Тюменской области минимальный размер взноса на капитальный ремонт установлен постановлением Правительства Тюменской области от 15.12.2014 № 642-п «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме»⁴ в размере 7,50 рублей в месяц в расчете на один квадратный метр жилого (нежилого) помещения в МКД. Как видно, именно Правительство Тюменской области устанавливает и утверждает тариф для уплаты рассматриваемого нами взноса с его предварительным рассмотрением в профильных органах исполнительной власти Тюменской области.

В-третьих, анализируя роль административного права в регулировании отношений в области капитального ремонта, нельзя не сказать о том, что капитальный ремонт МКД проводится в соответствии с Региональной программой капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Тюменской области на 2015–2044 годы (далее — Региональная программа), утвержденной распоряжением Правительства Тюменской области от 15.12.2014 № 2224-рп5 (ред. от 26.10.2015). Разработчиком указанной программы является Департамент ЖКХ Тюменской области.

При этом Региональная программа капитального ремонта подлежит актуализации не реже чем один раз в год (ч. 5 ст. 168 ЖК РФ). В Тюменской области порядок актуализации программы установлен главой V распоряжения Правительства Тюменской области от 15.12.2014 № 2224-рп (ред. от 26.10.2015). Именно органы исполнительной власти устанавливают сам Порядок актуализации Региональной программы, в ходе исполнения которого непосредственно взаимодействуют органы местного самоуправления и Департамент ЖКХ Тюменской области в рамках работы государственной информационной системы «Автоматизированная информационная система «Мониторинг жилищного фонда Тюменской области». В дальнейшем актуализированная Региональная программа подлежит подписанию Губернатором Тюменской области.

Во исполнение ч. 7 ст. 168 ЖК РФ и в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 14.04.2014 № 155-пб в Тюменской области утверждается краткосрочный план реализации Региональной программы сроком на 1 (один) год. В разработке указанного краткосрочного плана непосредственно участвуют органы исполнительной власти Тюменской области и органы местного самоуправления. Можно выделить следующие административные процедуры разработки краткосрочного плана.

Органы местного самоуправления ежегодно, до 20 ноября года, предшествующего году реализации краткосрочного плана, утверждают муниципальные краткосрочные планы.

Органы местного самоуправления в течение семи рабочих дней со дня утверждения муниципальных краткосрочных планов направляют их в уполномоченный орган — Департамент ЖКХ Тюменской области — для разработки краткосрочного плана реализации Программы Тюменской области.

В срок до 1 декабря года, предшествующего году реализации краткосрочного плана, Департамент ЖКХ Тюменской области утверждает краткосрочный план реализации Программы Тюменской области.

Краткосрочный план реализации Программы Тюменской области утверждается Правительством Тюменской области в установленном порядке.

Таким образом, на всех этапах формирования краткосрочного плана органам исполнительной власти Тюменской области и органам местного самоуправления отведена решающая роль в его разработке и утверждении при реализации ранее обозначенными органами властных исполнительно-распорядительных полномочий. Важно отметить, что разработка краткосрочных планов происходит в рамках государственной информационной системы «Автоматизированная информационная система «Мониторинг жилищного фонда Тюменской области»

В-четвертых, ст. 6.3 Закона Тюменской области № 197 «О регулировании жилищных отношений в Тюменской области»⁷ устанавливает критерии очередности проведения капитального ремонта общего имущества в МКД. При этом порядок определения критериев очередности установлен постановлением Правительства Тюменской области от 15.12.2014 № 640-п «Об установлении порядка применения критериев при определении в региональной программе очередности проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и определении порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме»⁸.

В соответствии с п. 2 указанного Порядка уполномоченным органом по его реализации является Департамент ЖКХ Тюменской области, к компетенции которого относится формирование и актуализация Региональной программы, а также краткосрочных планов. Для рассмотрения вопроса о необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме в более ранние (поздние) сроки и принятия соответствующего решения уполномоченный орган создает постоянно действующую комиссию из числа сотрудников Департамента ЖКХ Тюменской области. Состав и порядок деятельности комиссии утверждается правовым актом уполномоченного органа.

Данное утверждение свидетельствует о том, что Департамент ЖКХ реализует свои властные полномочия в рассматриваемой нами области, что, в свою

очередь, демонстрирует административно-правовую природу рассматриваемого нами явления.

В-пятых, Департаменту ЖКХ Тюменской области принадлежит исключительное право на реализацию порядка предоставления государственной поддержки на проведение капитального ремонта общего имущества в МКД, определенного постановлением Правительства Тюменской области от 19.05.2015 № 210-п. Именно Департамент ЖКХ Тюменской области является уполномоченным органом по реализации данного Порядка, а также главным распорядителем бюджетных средств. Полагаем, что это некий прототип государственной услуги, несмотря на то, что отсутствует административный регламент по ее предоставлению.

Документы, указанные в подпункте 2 пункта 2.3 настоящего Порядка, могут быть представлены заявителем в уполномоченный орган по желанию. При их отсутствии уполномоченный орган запрашивает данные документы в рамках Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» посредством автоматизированной системы межведомственного электронного взаимодействия у органов государственной власти, в распоряжении которых находятся соответствующие документы и информация.

Также, во исполнение п. 7 постановления правительства Тюменской области от 14.04.2014 № 155-п, НО «ФКР ТО» разрабатываются и утверждаются различные регламенты взаимодействия органов местного самоуправления с региональным оператором.

Анализ вышеуказанных регламентов (с учетом специфики предмета административно-правового регулирования) позволяет утверждать, что отношения, возникающие в области организации проведения капитального ремонта между фондом и органами местного самоуправления, регулируются как гражданским, так и административным правом.

В-шестых, административно-правовую природу отношений в области организации проведения капитального ремонта демонстрирует вопрос контроля за соответствием деятельности регионального оператора Тюменской области по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Тюменской области установленным требованиям. Порядок осуществления контроля определен постановлением Правительства Тюменской области от 30.06.2014 № 352-п. Контроль за соответствием деятельности Регионального оператора установленным требованиям осуществляется в рамках регионального государственного жилищного надзора Государственной жилищной инспекцией Тюменской области (далее — ГЖИ ТО). Поскольку к полномочиям ГЖИ ТО относится организация и осуществление регионального государственного жилищного надзора в Тюменской области, муниципального жилищного контроля, то видна административно-правовая сущность рассматриваемого нами вопроса. Как мы видим, контроль за соответствием деятельности Регионального оператора установленным требованиям осуществляется посредством проведения проверок деятельности фонда ГЖИ ТО.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, отметим, что сфера управления организацией проведения капитального ремонта настолько специфична,

что она регламентируются нормами различных отраслей права, в том числе и административного.

По различным аспектам регулирования рассматриваемого нами вопроса, по кругу вовлеченных в указанную сферу субъектов, полагаем, что можно с уверенностью утверждать, что административное право, наряду с правом гражданским, задает правовой режим поведения НО «ФКР ТО» с участниками управленческих отношений в области организации проведения капитального ремонта.

*Лохманов Д. В.,
аспирант кафедры «Административное
и информационное право» юридического факультета
ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве РФ»*

Понятие и признаки административно- юрисдикционных правоотношений в банковской сфере

Достижение целей развития, указанных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагают создание эффективных и действующих механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства. Инновационное экономическое развитие требует максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских частных компаний, расширения их способности к работе на открытых глобальных рынках в условиях жесткой конкуренции, поскольку именно частный бизнес является основной движущей силой экономического развития. Государство может создать необходимые условия и стимулы для развития бизнеса, но не должно подменять бизнес собственной активностью.

Согласно Концепции государство в целях перехода к инновационному социально ориентированному развитию в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности будет руководствоваться определенными принципами, среди которых:

- создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, развитие механизмов саморегулирования предпринимательского общества;
- снижение административных барьеров в экономике, превращение России в страну с низким уровнем коррупции;

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

- формирование условий для массового создания новых частных компаний во всех отраслях экономики, совместная с бизнесом работа по повышению общественного статуса и значимости предпринимательства и собственности;
- концентрация государственного предпринимательства главным образом в отраслях, связанных с обеспечением обороноспособности и национальной безопасности, развитием инфраструктуры, безусловное обеспечение равных условий конкуренции в тех секторах, где наряду с государственными функционируют частные компании;
- развитие частно-государственного партнерства, направленного на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков;
- расширение участия предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти, связанных с регулированием экономики.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития в целях эффективного вовлечения субъектов в формирование и реализацию социально-экономической политики необходимо выстраивание новой модели развития общества, обеспечивающей эффективность механизмов защиты прав и свобод граждан, без которых невозможно создать конкурентоспособные государственные институты, необходимо применение процедур и правил, гарантирующих интересы каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях власти, необходимо установить ответственность за результаты и последствия принятых и реализованных решений. Помимо вышеперечисленного в Концепции указаны еще такая актуальная задача как создание равноправного диалога общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития. Планируется что, результаты такого диалога станут основой принимаемых государством нормативных решений. В Концепции подчеркивается необходимость формирования у граждан высокого доверия государственным и общественным институтам.

Реализация указанных принципов и задач особо актуальна в банковской сфере, где наряду с государственными банками действуют и коммерческие, а основным субъектом управления выступает мегарегулятор — Центральный банк Российской Федерации¹. В настоящее время в Российской Федерации правовое регулирование деятельности кредитных организаций осуществляется различными нормативно-правовыми актами (законами (общего характера и специализированными), подзаконными актами (различные постановления Правительства РФ, приказы, указания и инструкции Центрального банка РФ)), которые принимаются хаотично, без единого концептуального подхода, отсутствует эффективный способ досудебного урегулирования споров, не решена проблема разграничения полномочий между органами исполнительной власти в данной сфере. К тому же, отсутствует равноправный диалог между Банком России, Государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов», кредитными организациями, негосударственными

¹ *Латина М. А., Лохманов Д. В.* К вопросу о субъектах и источниках административной юрисдикции в финансовой сфере // *Финансовое право и управление.* 2014. № 3. С. 131—139.

некоммерческими организациями и юридическими лицами (в теории банковского права именуемые организациями банковской инфраструктуры) и гражданами.

К этим проблемам в системе современного рынка банковских услуг добавляется еще ряд не решенных, указанных в Заявлении Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01–001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»¹. К ним следует отнести совершенствование законодательства Российской Федерации, в том числе принятие федеральных законов, направленных на регулирование отношений в сфере потребительского кредитования, защиту прав потребителей финансовых услуг и совершенствование процедуры взыскания задолженности с должников — физических лиц. В настоящее время по некоторым аспектам проблем разработаны законопроекты, но дальше обсуждений дело пока не сдвинулось. Для обеспечения дополнительной защиты прав должников кредитных организаций также необходимо законодательно урегулировать порядок осуществления деятельности по взысканию просроченной задолженности (коллекторской деятельности)².

Следует помнить, что в банковской деятельности присутствует публичный интерес, поскольку банки выполняют посредническую функцию по распределению капитала и направлению его на осуществление государственных функций. Государство заинтересовано в стабильности и устойчивом развитии банковской системы как части более крупного образования — финансовой системы, а потому актуально осуществление органами исполнительной власти в строгом соответствии с законом правоприменительной административно-процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров, реализации санкций с применением мер государственного принуждения. При этом важно четко следовать принципам законности, объективной (материальной) истины, равенства перед законом, оперативности и экономичности производства.

В связи с изложенным существует настоятельная необходимость определения на основе научного анализа особенностей

¹ Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01–001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. № 21. 20.04.2011

² См., например: проект Федерального закона № 517191–6 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 01.07.2014); проект Федерального закона № 700708–6 «О реструктуризации обязательств граждан по кредитным договорам и договорам займа, выраженных в иностранной валюте, в валюту Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.01.2015); проект Федерального закона № 710338–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения исполнения обязательств должников по договорам кредитования в иностранной валюте» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.01.2015); проект Федерального закона № 776943–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 23.04.2015); проект Федерального закона № 884052–6 «О коллекторской деятельности в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.09.2015).

административно-юрисдикционной деятельности в банковской сфере, разработке концептуальных научно-обоснованных предложений по оптимизации административно-юрисдикционного законодательства в банковской сфере, предложений по созданию института досудебного производства. Для этого необходимо провести глубокое теоретическое исследование правоотношений, возникающих на основе административно-юрисдикционной деятельности в банковской сфере.

Под административно-юрисдикционными правоотношениями в банковской сфере следует понимать индивидуализированные правовые связи, складывающиеся в процессе осуществления правоприменительной административно-процессуальной деятельности и состоящие из субъективных прав и юридических обязанностей уполномоченных властных субъектов по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров, реализации санкций в банковской сфере с применением мер государственного принуждения и субъективных прав и юридических обязанностей невластных субъектов.

Как и все правоотношения, административно-юрисдикционные правоотношения в банковской сфере обладают присущими только им признаками, отличающими их от других юридических связей.

Признаки административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере:

1. Административно-юрисдикционные правоотношения в банковской сфере это вид социальной связи субъектов общественных отношений. Органы управления банковской системой, кредитные организации и организации банковской инфраструктуры играют значительную роль в жизни социума, выполняя посредническую функцию по распределению капитала и направлению его на осуществление государственных функций. Государство заинтересовано в стабильности и устойчивом развитии банковской системы как части более крупного образования — финансовой системы, а потому осуществляемая органами исполнительной власти в строгом соответствии с законом правоприменительная административно-процессуальная деятельность по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров, возникающих в банковской сфере, реализации санкций с применением мер государственного принуждения является актуальной.

2. Административно-юрисдикционные правоотношения в банковской сфере возникают при наличии юридического факта, а конкретно — при наличии правового конфликта или спора, либо отклонения от установленной в норме права модели поведения. Юрисдикционное вмешательство уполномоченного государственного органа публичной власти не требуется, пока не возникают перечисленные выше юридические факты. Теорию административного конфликта или спора детально изучил А. Б. Зеленцов¹.

¹ См.: *Зеленцов А. Б. Административная юстиция в России: история и современность: учеб. пособие.* М.: Рос. акад. правосудия, 2002; Он же. *Конфликты в управлении и управление конфликтами (Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции).* М., 2001. 543 с.; Он же. *Теоретические основы правового спора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.* М., 2005. 42 с.; Он же. *Административно-правовой спор: вопросы*

Поэтому, наличие правового конфликта является существенным признаком административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере, получающим свое юридическое оформление в конкретном административно-юрисдикционном деле.

В основе административно-юрисдикционных правоотношений может лежать не только правовой конфликт, но и индивидуальное юридическое дело, не имеющее конфликтной природы, но требующей вмешательства уполномоченных публичных органов в банковской сфере с целью пресечения противоправного деяния. Так, например, Банк России осуществляет подобную юрисдикционную деятельность путем применения к кредитным организациям мер административного принуждения, включая привлечение к административной ответственности. Поэтому, индивидуальные юридические дела и являются основанием административно-юрисдикционных правоотношений.

3. Третьим обязательным признаком административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере принято считать разрешение правового конфликта специально уполномоченным органом. Круг юрисдикционных органов и перечень их полномочий определяется действующим законодательством. Как уже говорилось выше, в банковской сфере, активными (обладающими управленческими функциями) субъектами будут выступать Банк России, органы государственной власти, органы местного самоуправления и Агентство по страхованию вкладов. Среди субъектов, не обладающих властными полномочиями можно выделить кредитные организации, а также организации банковской инфраструктуры. Инициатором правоприменительной административно-процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров может быть как властный (например, в результате выявления правонарушения в ходе контрольной деятельности Банка России) субъект, так и не властный (например, при оспаривании кредитной организацией решения или действия властного органа) субъект. 4. Особенностью административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере является то, что правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях осуществляется материальными и процессуальными нормами не только административного права, но и нормами других отраслей, таких как финансовое право, налоговое право, банковское право, что вызывает коллизии и противоречия при их практическом применении¹. Основными нормативно-правовыми актами в данной сфере являются КоАП РФ, КАС РФ, НК РФ, ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации» и ФЗ «О банках и банковской деятельности», а также подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые уполномоченными органами государственной власти по направлению деятельности. Подготовлен и внесен на рассмотрение в Государственную

теории. М., 2005. 732 с. ; *Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф.* О предмете административного спора // Юрист. 2003. № 11. С. 35–40.

¹ См.: *Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / под ред. М. А. Лапиной.* М.: Палеотип, 2015.

Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса Российской Федерации об административной ответственности¹

5. Деятельность властных субъектов административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере осуществляется в строго определенной процессуальной форме. Ее нарушение влечет признание совершенных действий незаконными. Поэтому, процессуальная форма, закрепленная в законодательстве — еще один обязательный признак данных правоотношений².

6. Исходя из того что административно-юрисдикционные правоотношения осуществляются в строго определенной форме, то субъекты данных правоотношений имеют взаимосвязанные права и обязанности. Например, праву Банка России устанавливать правила проведения банковских операций будет соответствовать обязанность кредитных организаций этим правилам подчиняться. Также праву кредитной организации оспорить решение Банка России будет соответствовать обязанность уполномоченного государственного органа рассмотреть эту жалобу.

7. Административно-юрисдикционным правоотношениям в банковской сфере присущ правоприменительный и правоохранительный характер. В рамках административно-юрисдикционных правоотношений реализуются диспозиции и санкции правовых норм в банковской сфере, направленные на рассмотрение индивидуальных административных дел и вынесение по ним решений, а также защищаются права и свободы граждан и общества от административных правонарушений, обеспечивается стабильность банковской и финансовой системы в целом.

8. Следующим признаком административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере выступает принимаемое по результатам рассмотрения спора решение уполномоченного властного субъекта, в форме юрисдикционного акта. Этот акт является юридическим фактом, который завершает административно-юрисдикционные правоотношения и порождает собой правоотношения нового вида.

Таким образом, на основании изложенного, можно сделать вывод о том, что административно-юрисдикционные отношения в банковской сфере, наряду с общими типологическими чертами, присущими всем административно — юрисдикционным отношениям, обладают специфическими качественными характеристиками, тем, что субъекты банковских правоотношений, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями — Центральный Банк, Агентство по страхованию вклада реализуют публичные интересы, обеспечивающие стабильность банковской системы Российской Федерации. Следует также отметить, что развитие административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере на основе перечисленных принципов позволит успешно реализовать идею упрощенного административного производства и устранить сложившиеся противоречия и правовые конфликты.

¹ Проект № 917598—6 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.10.2015).

² См.: *Латина М. А.* Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. М.: Финансовый университет, 2013. 140 с.

*Набиуллин В. Ш.,
студент 2-го курса магистратуры
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Некоторые примеры административной ответственности за нарушения в сфере государственного оборонного заказа

Государственный оборонный заказ в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Федеральный закон № 275-ФЗ) — это установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации. Закупка товаров, работ, услуг в рамках государственного оборонного заказа осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ) с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 275-ФЗ.

За нарушение требований Федерального закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки предусмотрена, в том числе и административная ответственность. При этом под закупкой понимается совокупность действий (предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ), осуществляемых государственным заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Согласно статье 3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Одновременно с этим, размер штрафа накладывается на должностное лицо за нарушение норм Федерального закона № 44-ФЗ, Федерального закона № 275-ФЗ и иных нормативно-правовых актов в сфере государственного оборонного заказа может достигать 50 тысяч рублей. При этом стоит отметить, что одно и то же должностное лицо за год может осуществить несколько десятков закупок, а, следовательно, может допустить несколько нарушений, что в стоимостном выражении может достигать несколько сотен тысяч рублей административного штрафа. При этом заработная плата государственного служащего за календарный месяц может быть меньше, чем размер административного штрафа.

Одно из самых распространенных нарушений при закупке товаров, работ, услуг в рамках государственного оборонного заказа это несоответствие

документации о закупке требованиям Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 275-ФЗ. Ответственность за данное нарушение предусмотрена статьей 4.2 КоАП РФ. Очень часто многие государственные заказчики не указывают в документации (извещении) особенность проведения закупки, которая осуществляется в рамках государственного оборонного заказа. Подобные действия (бездействие) государственного заказчика могут привести к допуску иностранных организаций к участию в определении поставщика, что в свою очередь является нарушением постановления Правительства РФ от 24.12.2013 № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства».

Следующее часто встречающееся нарушение в сфере размещения государственного оборонного заказа — это неправомерный отказ в допуске к участию в электронном аукционе, конкурсе и неправомерный допуск к участию в электронном аукционе, конкурсе. Ответственность за данное административное правонарушение предусмотрена частью 2 статьи 7.30 КоАП РФ — 1% от начальной (максимальной) цены контракта, но не менее пяти тысяч рублей и не более тридцати тысяч рублей. В большинстве своем все подобные нарушения связаны с плохо написанной инструкцией (или ее отсутствием вовсе) по заполнению заявки на участие в закупке, составленной государственным заказчиком. Так, например, для электронного аукциона пунктом 2 части 1 статьи 64 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено требование об обязательном содержании документации об электронном аукционе инструкции по заполнению заявки. В силу части 2 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ при описании необходимого товара, работы или услуги государственным заказчиком должны использоваться максимальные и (или) минимальные значения показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться. Например, государственным заказчиком в рамках государственного оборонного заказа закупается какой-то товар, а в документации о закупке установлены требования, в том числе к температурному режиму. При этом данный параметр может быть описан несколькими способами: товар должен функционировать при температуре не менее +30 °С; в диапазоне от +10 до +40 °С. В первом случае участник закупки в заявке может указать о функционировании товара при температуре +32 °С, что в свою очередь не будет противоречить требованиям государственного заказчика, но при этом товар не будет уже функционировать при температуре +33 °С. Во втором случае участник закупки может указать, что товар работает при температуре от 0 до 50 °С, что может быть воспринято государственным заказчиком как несоответствие его требованиям. Или участник закупки укажет какое-то абсолютное значение из приведенного диапазона, например, +20 °С. Для решения таких проблем государственным заказчиком четко должна быть прописана инструкция, как указывать те или иные характеристики товара (работы, услуги). На практике, можно сказать, что должным образом составленная инструкция встречается очень редко.

Статьей 14.55 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение условий государственного контракта по государственному

оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа. Меры ответственности применяются как к государственному заказчику, так и к главному исполнителю (исполнителю) государственного оборонного заказа. Так, пунктом 1 статьи 14.55 КоАП РФ за нарушение должностным лицом главного исполнителя условий государственного контракта по государственному оборонному заказу, касающихся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг предусмотрен штраф в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. Вместе с тем в рамках государственного оборонного заказа заключаются довольно крупные государственные контракты (договора), в том числе и на миллиарды рублей. Административный штраф в размере пятьдесят тысяч рублей за нарушение главным исполнителем (исполнителем) государственного оборонного заказа условий государственного контракта (договора), заключенного более чем на несколько сотен миллионов рублей, вряд ли сподвигнет хозяйствующий субъект к безукоснительному исполнению обязательств. В этой связи, возможно, следует рассмотреть о введении «оборотных» (например, в% выражении от выручки (прибыли) от выполняемого государственного контракта) штрафов за подобные нарушения.

Пономарева Э. С.,

студентка 3-го курса факультета права НИУ ВШЭ

Актуальные вопросы административно- правового регулирования деятельности государственных корпораций

Первая государственная корпорация в России появилась в 1999 г. За более чем 15 лет существования госкорпораций изменялось количество действующих госкорпораций, подвергалось трансформации правовое регулирование их деятельности, наукой описывались проблемы в правовых конструкциях, регламентирующих деятельность госкорпораций. Данная тема актуальна в наши дни — Федеральным законом Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» создана шестая госкорпорация.

Административно-правовой статус госкорпораций выражается в специфике их образования (создаются на основе отдельных федеральных законов), публично-правовом характере целей деятельности, участии в управлении госкорпорацией государства через коллегиальные органы управления, широте административных функций и полномочий (в частности, госкорпорация Росатом имеет полномочия по осуществлению нормативно-правового регулирования). Для госкорпораций законодательно предусмотрено множество изъятий: например, на них не распространяется действие законодательства о банкротстве.

Функциональное предназначение и властные полномочия госкорпораций

Сущность госкорпораций двойственна, это хозяйствующий субъект, связанный целями, представляющими важность для государства и общества. Двойственность порождает научные дискуссии по вопросам функционального предназначения госкорпораций, их полномочий и обеспечения эффективного механизма контроля деятельности госкорпораций.

Во-первых, не во всех федеральных законах, регулирующих деятельность госкорпораций, закреплены полномочия госкорпораций, в некоторых закреплены только функции. На наш взгляд, не представляется возможным смешивать понятия функций и полномочий, так как функции — это общие направления деятельности, а полномочия — конкретные права и обязанности. Ответственность предусматривается за нарушение прав или неисполнение обязанностей, а не за отсутствие реализации функций.

В Федеральном законе от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»¹ в ст. 4 четыре функции представляются нам скорее полномочиями, нежели функциями (рассмотрение заявок на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда, которые представляются субъектами Российской Федерации, принятие решения о соответствии заявок и прилагаемых к заявкам документов установленным данным федеральным законом требованиям, о предоставлении финансовой поддержки за счет средств Фонда на основании заявок, осуществление методического обеспечения подготовки субъектами Российской Федерации заявок и прилагаемых к заявкам документов). В ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития» закреплено 23 функции, но отсутствующего полномочия госкорпорации.

Во-вторых, если в одних федеральных законах, регулирующих деятельность госкорпораций, полномочия либо не закреплены, либо смешиваются с функциями госкорпораций, то, например, в Федеральном законе от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» (далее — Федеральный закон № 317-ФЗ) некоторые функции и полномочия не разделены, а некоторые полномочия госкорпорации схожи с компетенцией федеральных органов исполнительной власти.

Госкорпорация «Росатом» наделена полномочиями по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Конституционный Суд РФ в своих постановлениях ранее выразил правовую позицию, согласно которой государство может наделять некоторыми публичными нормотворческими, исполнительно-распорядительными, контрольными полномочиями², передавать полномочия негосударственным организациям³. А. Я. Курбатов считает, что можно передавать только функции исполнительных органов власти, а передавать законодательные, судебные функции, полностью заменять исполнительные органы власти госкорпорациями возможным не представляется. Нормативно-правовые акты госкорпорации «Росатом», согласно п. 4

¹ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

ст. 8 Федерального закона № 317-ФЗ, обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц. По общему правилу государственные органы и органы местного самоуправления и не имеют права вмешиваться в деятельность госкорпораций «Росатом», «Внешэкономбанк», «Ростех», «Роскосмос». В связи с этим А. В. Винницкий ставит вопрос о том, могут ли Президент или Правительство России отменить или приостановить действие нормативно-правовых актов госкорпорации¹.

В-третьих, госкорпорации обладают довольно широким спектром административных функций. Причем, если в системе федеральных органов исполнительной власти функции министерств, служб и агентств разделены, то, например, госкорпорация «Росатом» сама осуществляет нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор, полномочия по осуществлению прав собственника, обеспечение безопасности. Следовательно, необходимо обеспечить эффективное функционирование госкорпораций. На наш взгляд, при совмещении функций министерств, служб и агентств в госкорпорациях контроль и надзор должен обеспечиваться благодаря четкому разделению полномочий внутри структуры госкорпорации.

Проблемы эффективности контроля деятельности госкорпораций

Некая автономность госкорпораций и невозможность вмешательства органов власти в деятельность ряда госкорпораций могут приводить к злоупотреблениям, что свидетельствует о необходимости эффективного контроля и надзора за деятельностью госкорпораций.

На госкорпорации «Внешэкономбанк», «Росатом», «Ростех», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Роскосмос» не распространяются некоторые положения Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) о контроле НКО².

При рассмотрении вопроса о контроле и надзоре важно указание на публичные интересы и цели госкорпораций. Госкорпорация может заниматься предпринимательской деятельностью, если это соответствует ее целям. В связи с этим А. В. Винницкий ставит следующий вопрос: из текста закона неясно, кто будет определять, служили ли действия госкорпорации ее целям или нет. Не урегулирован вопрос о возможности расходования доходов госкорпорации на обеспечение ее деятельности. А. Я. Курбатов считает, что это «порождает соблазн больше заниматься собственным обеспечением, чем осуществлением деятельности в интересах всего общества»³.

Что касается внешнего контроля со стороны Счетной палаты РФ, то ранее контроль госкорпораций Счетной палатой РФ осуществлялся на основе прямого указания в законе. На данный момент согласно п. 1 ст. 15 Федерального

¹ См.: Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013.

² См.: п. 3, 5, 7, 10, 14 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³ Курбатов А. Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц // СПС «КонсультантПлюс».

закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», внешний государственный аудит (контроль), осуществляется Счетной палатой в отношении госкорпораций в том числе. В П. 3.4. ст. 7.1 Федерального закона № 7-ФЗ закреплено, что Счетная палата РФ и иные государственные органы в соответствии с законодательством РФ вправе осуществлять контроль за деятельностью госкорпораций.

Является проблемой невозможность прокурорского надзора за сделками госкорпораций. Согласно ч. 1 ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ, прокурор может обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сделок и о применении последствий недействительности ничтожных сделок, совершенных лицами, среди перечня которых отсутствуют госкорпорации.

А. Я. Курбатов утверждает, что идея закрепления в федеральном законе правила, согласно которому решения о совершении некоторых видов сделок госкорпорациями принимаются их коллегиальными органами управления (советами директоров или наблюдательными советами) и в определенных случаях Правительством РФ, состоит в следующем. Контрагент должен проверить наличие решений коллегиальных органов управления или Правительства РФ: при их отсутствии сделка будет недействительной. Кроме того, на сделки госкорпораций распространяется ст. 27 Федерального закона № 7-ФЗ о сделках с заинтересованностью.

На данный момент управление государственными корпорациями осуществляется по трехзвенной модели управления, в которой присутствуют генеральный директор (во Внешэкономбанке — председатель), наблюдательный совет (в Агентстве по страхованию вкладов — совет директоров) и правление. В составе совета директоров или наблюдательного совета госкорпорации могут находиться члены, которые не являются государственными гражданскими служащими¹. То есть на них не распространяются ограничения и запреты, установленные Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

А. Э. Сердюков был обвиняемым по ч. 1 ст. 293 УК РФ, следствие было прекращено в связи с амнистией. Осенью 2015 г. А. Э. Сердюков назначен на должность индустриального директора по авиационному кластеру госкорпорации «Ростех»². Учитывая значимость для государства и общества отраслей, в которых создаются госкорпорации, а также специфику правового регулирования деятельности госкорпораций, представляется возможным внести в федеральные законы о госкорпорациях нормы об ограничениях для работников госкорпораций в целях принятия взвешенных кадровых решений.

В ходе реформы гражданского законодательства были намерения трансформировать госкорпорации в публично-правовые компании, однако Гражданский кодекс РФ не раскрывает специфику публично-правовой компании,

¹ Федеральный закон от 29.12.2010 № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 49.

² См.: СМИ: В Госдуме возмутились назначением Сердюкова в Ростех // URL: <http://www.vz.ru/news/2015/10/30/775317.html>.

а законопроект о публично-правовых компаниях пока не принят. Среди положений законопроекта, касающихся контроля за деятельностью госкорпораций, ст. 17, согласно которой порядок совершения сделок отдельных видов (в т. ч. крупных и с заинтересованностью) закрепляется решением о создании публично-правовой компании и ее уставом¹.

В данной работе мы рассмотрели вопросы правовых конструкций функций и полномочий госкорпораций, а также проблемы контроля деятельности госкорпораций.

В проблеме правовых конструкций полномочий госкорпораций мы выделили три аспекта. Во-первых, в федеральных законах о создании некоторых госкорпораций незакрепленность полномочия госкорпораций. Во-вторых, нередко функции и полномочия законодательно не разделены. В-третьих, некоторые полномочия схожи с полномочиями органов исполнительной власти, что приводит к проблеме эффективности контроля деятельности госкорпорации.

Некоторые положения о контроле деятельности НКО не распространяются на госкорпорации. При этом в федеральных законах о госкорпорациях не урегулирован ряд вопросов (о возможности расходования доходов госкорпораций на обеспечение деятельности госкорпораций, о субъекте, определяющем соответствие деятельности госкорпорации ее целям). Одной из проблем контроля деятельности госкорпораций, на наш взгляд, является невозможность прокурорского надзора за сделками госкорпораций. Кроме того, важен вопрос законодательного урегулирования требований, предъявляемых к работникам и членам органов управления госкорпораций.

Таким образом, на сегодняшний день имеется ряд неразрешенных проблем административно-правового регулирования госкорпораций, от решения которых отчасти зависит эффективность функционирования госкорпораций.

Рыжкова А. Н.,

кандидат юридических наук

Миндовская И. И.,

студентка Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Основные проблемы и направления развития действующего миграционного законодательства

В настоящее время вопросы развития и совершенствования миграционного законодательства Российской Федерации представляются крайне актуальными. Многие ученые-административисты изучали различные аспекты административно-правового регулирования в сфере миграции². Данная тенденция обусловлена ежегодным увеличением притока иностранных граждан

¹ См.: Законопроект № 252441-6 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=252441-6&02>.

² Алексеев С. С., Бахрах Д. Н., Лазарев В. В., Попов Л. Л., Тихомиров Ю. А. и др.

и необходимостью оптимизировать регулирование режима их пребывания на территории России.

По официальным данным ФМС России в 2015 году за последние 7 месяцев на территорию РФ въехало 11 246 856 иностранных граждан, из них на миграционный учет поставлено лишь 5 267 420 человек, а привлечено к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства — 1 326 741, выдворено и депортировано 64 732 иностранца¹. По статистике из года в год численность мигрантов лишь возрастает, количество совершаемых ими правонарушений так же имеет определенный прирост. Это наводит на мысль о необходимом глобальном совершенствовании норм миграционного законодательства.

Только за четыре года было принято шесть федеральных законов, вносящих изменения в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»), несколько изменений в КоАП РФ².

Тенденция по принятию массовых изменений в действующие нормативные правовые акты и отсутствие единого понятийного аппарата определяет крайне значимую цель, которая заключается в необходимости реформирования миграционного законодательства таким образом, чтобы привести в соответствие действующий административно-правовой режим пребывания иностранных граждан³. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

Создать единый понятийный аппарат в сфере миграции.

Разобрать особенности действующего административно-правового регулирования в сфере миграции.

¹ Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 7 месяцев 2015 года // Официальный сайт ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/159274/> (дата обращения 03.09.2015).

² Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 24.05.2010. № 21. Ст. 2524; Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.12.2014. № 48. Ст. 6638; Федеральный закон от 08.03.2015 № 56-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1426.

³ Например: Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // РГ. № 256. 31.12.2001; Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // РГ. № 152, 10.08.1993; Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // РГ. № 159. 22.08.1996; Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // РГ. № 156. 20.07.2006; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // РГ. № 140. 31.07.2002; Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // РГ. № 100. 05.06.2002.

Установить ответственность за нарушение норм, регулирующих принципиально новые отношения в сфере миграции.

1. На наш взгляд, следует более детально рассмотреть само понятие миграции, выявить его характерные признаки с целью построения более полной картины того самого миграционного законодательства, которое, в свою очередь, и является объектом настоящего исследования.

Так, В. И. Переведенцев определяет миграцию (непосредственно населения) как «один из видов мобильности, а именно пространственную мобильность»¹. С. Е. Метелев, например, характеризует миграцию как «физическое перемещение», в то время как мобильностью представляется «психологическая готовность к перемещению»². Он провел серьезное исследование, результатом которого явилось «построение» совокупности отличительных черт рассматриваемого понятия и обобщение существующих в доктрине подходов к пониманию категории миграции:

- миграция — это перемещение населения внутри страны с последующим отраслевым, территориальным, профессиональным и социальным распределением;
- миграция — это совокупность механических, профессиональных и отраслевых перемещений и изменений пространственного положения мигрантов относительно закрепленных структур населения;
- миграция — это массовый, в количественном отношении, и сложный, в структурном отношении, социально-демографический процесс;
- миграция — это фактически любое перемещение населения в пространстве и способ массового реагирования на сложившуюся ситуацию³.

Международная организация по миграции обобщила существующие в разных государствах подходы к миграционным отношениям, определив понятие «миграция» в качестве процесса передвижения через международную границу либо в пределах страны. При этом миграция охватывает любой вид перемещений, независимо от их продолжительности, состава и причин⁴. Представляется возможным согласиться с данным определением, так как оно охватывает различные подходы к понятию миграции и заключает в себе его многогранность.

Ежегодно на территорию России въезжает порядка 14 млн. иностранных граждан. В основном в миграционных потоках задействованы трудовые мигранты, которые пребывают на территорию России с целью поиска работы. А это почти 10% от населения страны. Однако понятие трудовой миграции (как и понятие миграции в целом), отсутствует на законодательном уровне.

В Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года⁵ используется следующее понятие трудовой миграции: это временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).

¹ Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. М.: Наука, 1990.

² Метелев С. Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России: монография. М., 2006.

³ Там же.

⁴ Официальный сайт Международной организации по миграции в РФ. URL: <http://moscow.iom.int/russian/> (дата обращения: 11.05.2015).

⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 13.06.2012.)

На основе анализа правовых норм и научных взглядов можно выделить следующие признаки понятия трудовой миграции:

- 1) факт перемещения трудового мигранта из одного места в другое как внутри страны (внутренняя трудовая миграция), так и вне страны проживания (внешняя трудовая миграция);
- 2) наличие порядка регистрации прибывшего трудового мигранта, установленного принимающим мигранта государством;
- 3) установление сроков пребывания на территории страны, где трудится мигрант;
- 4) цель, ради которой трудовой мигрант определил новое место своей трудовой деятельности;
- 5) формирование законно оформленных отношений между трудовым мигрантом (работником) и работодателем (нанимателем).

Исходя из изложенного, трудовая миграция — это процесс перемещения иностранного гражданина или лица без гражданства через границу принимающего государства или по его территории в рамках установленного законодательством административно-правового режима, с целью заключения трудового (гражданско-правового) договора с работодателем (нанимателем) на осуществление трудовой деятельности в пределах процедур и на сроки, установленные принимающим государством.

Обращаясь к понятию трудовой мигрант, следует отметить, что в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»¹ (далее по тексту — ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ») приведены определения определения следующих категорий лиц — субъектов рассматриваемых в настоящем исследовании отношений: «иностранный гражданин», «лицо без гражданства», «законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин», «временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин», «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин», «постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин», «иностранный работник», «иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя». В Федеральном законе от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных лиц и лиц без гражданства в РФ»², в свою очередь, вынесены на рассмотрение следующие интересующие нас в данной части субъекты: «высококвалифицированный специалист», «члены семьи высококвалифицированного специалиста». Следует отметить, что определение непосредственно понятия «мигрант», равно как и понятия «трудовой мигрант» в законодательстве на данный момент отсутствует, но находит отражение в доктрине.

Так, И. В. Григорьев, например, сформулировал ряд характерных черт категории трудящихся-мигрантов, позволяющий определить данное понятие: законность; осуществление трудящимися мигрантами оплачиваемой деятельности; осуществление этой деятельности, как правило, на основании договора; временность нахождения на территории Российской Федерации;

¹ РГ. № 140. 31.07.2002.

² РГ. № 156. 20.07.2006.

добровольность осуществления деятельности; проезд к месту работы за счет средств работодателя¹.

Исходя из приведенных И. В. Григорьевым признаков категории трудящихся-мигрантов, представляется возможным дать следующее определение: трудовой мигрант — это лицо, законно и добровольно осуществляющее оплачиваемую деятельность по договору (как правило), временно находящееся на территории Российской Федерации, получаемое оплату проезда к месту работы за счет средств работодателя. Встречаются, также, и иные определения данной категории, как то: трудовой мигрант — лицо, совершающее пространственные перемещения, связанные с занятостью или поисками работы².

Таким образом, на основании проведенного исследования предлагается закрепить на законодательном уровне изложенные выше авторские определения «миграции», «трудовой миграции», «трудовой мигрант», заложив основу единого понятийного аппарата в сфере миграции. Установление данных терминов должно способствовать выработке единой позиции государства в области миграции.

2. Рассматривая особенности правового регулирования трудовой деятельности иностранных работников в РФ необходимо отметить следующее.

В первую очередь следует привести определение трудовой деятельности иностранного гражданина, данное в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», а именно: «работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)»³. В том же федеральном законе приведен также термин «иностраннный работник», раскрытый следующим образом: «иностраннный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность»⁴.

По общему правилу, иностраннный гражданин может быть признан иностранным работником при условии, что такое лицо отвечает определенным параметрам, одним из которых является возраст. Иностраннным работником признается лицо, достигшее 18 лет, в то время как Трудовой кодекс РФ допускает прием на работу российских граждан, достигших 16 лет⁵. Таким образом, Трудовой кодекс Российской Федерации не исключает иностранных работников из сферы действия трудового законодательства, но в то же время не устанавливает какого-либо рода особенностей правового статуса таких лиц. Отличительные черты правового статуса данной категории определены в уже указанном нами ранее ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», в соответствии с которым для таких работников установлена и особая процедура получения разрешительной документации, как то необходимость получения разрешения на работу в Российской Федерации или патента.

¹ Григорьев И. В. Социальное обеспечение трудящихся-мигрантов (правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2006.

² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 40.

³ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // РГ. № 140. 31.07.2002.

⁴ Там же.

⁵ Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ // РГ. № 256. 31.12.2001.

Трудовая деятельность иностранных граждан в Российской Федерации имеет разрешительный характер, а также требует получения определенного документа, подтверждающего право таких лиц на осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности, хотя и здесь присутствуют исключения для отдельных категорий иностранных граждан, перечень которых также закреплен в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Например, на высококвалифицированных специалистов не распространяются правила, установленные Правительством РФ, в отношении установленных квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу, допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами (п. 2 ст. 13.2. ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»).

Говоря об особенностях привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности нельзя не упомянуть тот факт, что работодатель может использовать таких лиц исключительно по профессиям, указанным в разрешении на привлечение и использование иностранных работников, в противном случае такой работник при получении новой профессии в Российской Федерации не может быть переведен на иную работу исходя из ограничений, установленных разрешительной документацией. С одной стороны, данное ограничение направлено на защиту рынка труда с точки зрения граждан Российской Федерации, с другой — может явиться порождением ряда трудностей, в том числе и для работодателя. Безусловно, такое нововведение является новеллой в сфере миграции в РФ. Однако сейчас данное правило в отношении патентов (документ для иностранных граждан, которые пребывают в порядке безвизового режима) не вступило в полную силу, поскольку замена разрешительных документов на новые образцы находится на переходном этапе. В связи с этим сложно сказать о положительном результате указания профессии в разрешительном документе.

Не так давно появилось новое ограничение в сфере осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории конкретного субъекта федерации, указанного в разрешительной документации. В случае, если иностранный гражданин изъявляет желание осуществлять трудовую деятельность в ином субъекте, то здесь возникает его обязанность по получению документации и на той территории, где он планирует работать.

Таким образом, законодатель привносит в разрешительную документацию иностранного гражданина все больше ограничений, устанавливая как обязанность работать иностранца только по определенной профессии, так и закрепляя конкретный субъект федерации, в котором осуществляется трудовая деятельность.

По нашему мнению, особое внимание следует уделить патенту, успешному стать новеллой в области миграционного законодательства.

На данный момент ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» регламентированы условия первичного и повторного получения патента, сроки выдачи иностранному гражданину такового документа, а также случаи, при которых выданный иностранному гражданину патент аннулируется¹.

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // РГ. № 256. 31.12.2001.

Здесь представляется также необходимым отметить, что в КоАП РФ указано уже три правонарушения, связанных непосредственно с вышеуказанными процедурами, а именно: за отсутствие патента у иностранного гражданина при осуществлении трудовой деятельности (ст. 18.10 КоАП РФ); за привлечение работодателем иностранного гражданина при отсутствии у последнего патента (ст. 18.15 КоАП РФ); и закрепленная недавно статья, предусматривающая ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента (ст. 18.20 КоАП РФ)¹. По нашему мнению, в условиях динамично развивающихся и преобразующихся отношений, связанных с получением патента, с вопросами не только его, опять же, получения или же аннулирования, но и с другими вопросами, возникающими в связи с введением в законодательство данного теперь уже не только термина, но и широко используемого явления, ряд правонарушений, уже замеченных на практике в данной сфере, должен получить свое отражение непосредственно в КоАП РФ, который, в свою очередь, также установит определенного рода санкции за совершение таковых.

Данное нововведение помогло бы структурировать систему применения мер ответственности к лицам, совершающим административные правонарушения в изучаемой области, в частности, в рамках правоотношений, возникающих в связи с введением патента.

3. Говоря об административной ответственности в сфере миграции, нужно отметить, что законодатель демонстрирует активную позицию по включению новых составов административных правонарушений в данной сфере. Однако на сегодняшний день баланс между административно-правовым регулированием и нормами административной ответственности до сих пор не достигнут. Следует более тщательно прорабатывать принятые нормы и защищать их на федеральном уровне, вводя новые составы административных правонарушений.

В частности, существует пробел по следующим направлениям в сфере трудовой миграции, который необходимо устранить путем установления административной ответственности:

- за осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности не по профессии, указанной в разрешении на работу или патенте, и привлечение работодателем (заказчиком услуг) иностранного гражданина не по профессии, указанной в разрешении на работу или патенте;
- за неуведомление организацией, оказывающей услуги по трудоустройству, в течение трех дней со дня трудоустройства иностранного гражданина территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции;
- за непредоставление иностранным работником в территориальный орган исполнительной власти в сфере миграции копии трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение двух месяцев со дня выдачи патента для иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность у работодателей, если

¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // РГ. № 109. 21.05.2010.

данная обязанность предусмотрена Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

Следующим логичным шагом по реформированию административного законодательства в сфере миграции является, по нашему мнению, объединение всех составов административных правонарушений в области миграции, которые разбросаны сейчас по разным главам Особенной части КоАП РФ, в одну главу. Это позволит не только систематизировать данные правонарушения, но и улучшить навигацию при поиске тех или иных статей в сфере миграции.

Установление новых составов и ужесточение административно-правового регулирования в сфере миграции порой приводит к противоположному результату — трудовые отношения с мигрантами складываются вне правового поля и растет коррупция в органах внутренних дел и органах миграционного контроля. Однако считаем, что потенциал мер административного принуждения не исчерпан. Безусловно, необходимо иметь ввиду и иные средства воздействия на отношения в сфере трудовой миграции. Нельзя говорить о превалировании тех или иных мер. Стоит стремиться к установлению комплексного и сбалансированного воздействия как путем эффективного административного правового регулирования, так и установления соответствующих мер административной ответственности, которые в совокупности помогут достигнуть положительных результатов и благоприятной обстановки для реализации прав и соблюдения интересов как граждан РФ, так и иностранных граждан в РФ.

В процессе проведения настоящего исследования были выявлены характерные черты нормативного регулирования вопросов, связанных с миграцией, была определена существующая на сегодняшний день система миграционного законодательства. А также были обозначены основные проблемы, присутствующие в вышеуказанной системе.

В завершение проводимого исследования представляется обоснованным привести ряд спорных вопросов, существующих в действующем миграционном законодательстве, или же, проблем, стоящих достаточно остро на данный момент, требующих разрешения:

Существование достаточно обширной нормативной базы, регулирующей вопросы миграции, но, в то же время, не совершенное соотношение ряда нормативных правовых актов, регламентирующих схожие отношения;

Отсутствие должного законодательного регулирования отдельно взятых аспектов в рассмотренной нами области, в частности в сфере трудовой миграции;

Отсутствие системного подхода в вопросе установления ответственности за совершение определенных правонарушений в области миграционного законодательства.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что на данном этапе развития миграционного законодательства, как и самих отношений в области миграции, усовершенствование нормативного регулирования, реформирование законодательства необходимы; причем, целью данных изменений, по нашему мнению, в первую очередь является приведение действующего миграционного законодательства к единой, структурированной базе нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

*Семенец М. Ю.,
адъюнкт Академии управления МВД России*

Административные процедуры, связанные с деятельностью центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей

Вопросам обеспечения прав несовершеннолетних во все времена уделялось особое внимание, как на уровне мирового сообщества в целом, так и на национальном уровне. Показательно, что за последние пятнадцать лет в Российской Федерации практически заново создана целостная система правовой защиты интересов детей. Так, начиная с 1999 года, принято более пятисот нормативных правовых актов, затрагивающих все сферы жизнедеятельности семьи и детей и нацеленных на усиление мер социальной защиты, включая федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства Российской Федерации. Несмотря на то что российское законодательство устанавливает правовую основу защиты прав и свобод несовершеннолетних в каждой отрасли права, именно дети оказались наиболее незащищенной социально демографической группой населения. Процесс масштабных преобразований в экономической, социальной и политической сферах породил ряд негативных социальных последствий.

Сфера детства оказалась одной из самых пострадавших: отмечается рост преступности несовершеннолетних, пьянство, наркомания и другие формы девиантного поведения подростков, прогрессируют опасные вирусные инфекции, увеличивается количество социальных сирот, безнадзорных и беспризорных детей. Вместе с тем наблюдается снижение возрастного ценза несовершеннолетних правонарушителей, высокий уровень рецидивной преступности среди молодежи. Согласно данным ГИАЦ МВД России каждое двадцать первое (4,8%) расследованное преступление было совершено несовершеннолетними или при их соучастии¹. Ежегодно более 100 тыс. детей совершают общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности, которые не входят в официальную статистику. Увеличилось число подростков, совершивших правонарушения, влекущие административную ответственность².

Стоит констатировать, что сложившаяся ситуация приобрела характер масштабной социально-правовой проблемы. Назрела необходимость разработки и реализации научно обоснованной политики по предупреждению криминализации подрастающего поколения. Ее важнейшей составной частью должны стать меры по совершенствованию законодательной базы, определяющей деятельность органов, входящих в систему профилактики безнадзорности

¹ Состояние преступности за январь — октябрь 2015 года // Официальный сайт ГИАЦ МВД России. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/6765514/> (дата обращения: 25.11.2015).

² Состояние преступности в России за январь — октябрь 2015 года // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/975422/> (дата обращения: 25.11.2015).

и правонарушений несовершеннолетних, среди которых особое место должно отводиться центрам временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее — центры, ЦВСНП).

На территории Российской Федерации функционируют 79 ЦВСНП в 73 субъектах, рассчитанных на одновременное пребывание 2,7 тыс. детей. ЦВСНП созданы в структуре территориальных органов МВД России¹ и предназначены для круглосуточного приема и временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, проведения индивидуальной профилактической работы с доставленными несовершеннолетними и дальнейшего их устройства.

В настоящее время в деятельности ЦВСНП возникло немало вопросов, требующих скорейшего и полного решения. Одним из приоритетных направлений совершенствования деятельности центров является решение проблем правового регулирования административных процедур, связанных с помещением несовершеннолетних в ЦВСНП, сопровождением и устройством несовершеннолетних, содержащихся в центрах.

Под административной процедурой предлагается понимать урегулированную нормами права деятельность органов государственной власти, не только осуществляемую внутри публичной организации, но и внешне организационного характера, что влечет определенные правовые последствия по реализации их нормативно закрепленной компетенции.

По мнению И. Н. Барциц, административная процедура представляет собой нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции, законодательных и иных правовых актов².

На наш взгляд, стоит выделить признаки административных процедур, связанных с деятельностью ЦВСНП:

- 1) они направлены на достижение определенного правового результата (помещение несовершеннолетних в ЦВСНП, их устройство и пр.);
- 2) административные процедуры состоят из последовательно сменяющих друг друга действий (прием несовершеннолетнего, его содержание в ЦВСНП, передача родителям или иным законным представителям);
- 3) они всегда динамичны по своей природе;
- 4) административные процедуры регламентируются при помощи средств права — нормативных правовых актов;
- 5) складываются с участием субъектов права, категории которых видоизменяются в зависимости от сферы реализации процедуры;
- 6) они имеют установленные в нормативно-правовых актах сроки (срок содержания несовершеннолетних в ЦВСНП).

Административные процедуры, связанные с деятельностью ЦВСНП, осуществляются в первую очередь с целью защиты прав несовершеннолетних, а также с целью эффективного выполнения задач и функций, возложенных на центры.

¹ См.: Приказ МВД России от 30.04.2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

² Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5.

Административные процедуры, связанные с помещением несовершеннолетних в ЦВСНП, имеют свою специфику. Согласно п. 2 ст. 22 ФЗ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее — Закон) в ЦВСНП могут быть помещены следующие категории несовершеннолетних: 1) направляемые по приговору суда или постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее — СУВЗТ); 2) временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; 3) самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа; 4) совершившие общественно опасные деяния до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность; 5) совершившие правонарушения, влекущие административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность; 6) совершившие правонарушения, влекущие административную ответственность. При этом необходимо учитывать, что факт совершения правонарушения или общественно опасного деяния не может служить основанием для помещения несовершеннолетних, указанных в подпунктах 4—6, в ЦВСНП. Помещение перечисленных категорий несовершеннолетних в центр будет считаться правомерным лишь при наличии обстоятельств, указанных в ст. 22 Закона.

Несовершеннолетние, совершившие общественно опасные деяния до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность, могут быть помещены в ЦВСНП в следующих случаях: если необходимо обеспечить защиту жизни или здоровья несовершеннолетних или предупредить совершение ими повторного общественно опасного деяния, а также в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов.

В указанном случае на срок до 48 часов вышеуказанные несовершеннолетние могут быть помещены в ЦВСНП на основании постановления руководителя органов внутренних дел или уполномоченного сотрудника органов внутренних дел, и с момента их помещения начинает исчисляться срок пребывания в Центре. На срок до 30 суток несовершеннолетний может быть помещен в ЦВСНП только на основании постановления судьи.

Необходимо помнить, что в соответствии с п. 2 ст. 31.1 Закона постановление начальника ОВД и материалы, направляемые в суд, должны содержать достаточные данные, свидетельствующие о необходимости обеспечения защиты жизни или сохранения здоровья несовершеннолетнего. К документам, свидетельствующим об этом, могут относиться: акты обследования жилищных условий, данные, характеризующие родителей или иных законных представителей (справки комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), объяснения, обобщающие справки с инспекции по делам несовершеннолетних, копии учетной карточки проведенной работы, характеристики с места

жительства и места учебы и т. д. Собранный материал должен иметь достаточное документальное подтверждение мотивов помещения. Стоит отметить, что помещение несовершеннолетних в центр в целях «предупреждения совершения повторного общественно опасного деяния» зачастую не имеет документального подтверждения. При рассмотрении материалов в суде, в большинстве случаев, внимание на это не обращается.

Применительно к несовершеннолетним, совершившим правонарушения, влекущие административную ответственность, в том числе и в отношении подростков, не достигших возраста 16-ти лет, законодатель сузил перечень обстоятельств, при которых они могут быть помещены в ЦВСНП. Поместить их в центр можно только в четырех случаях: если личность подростка не установлена, либо у него нет места жительства, места пребывания или он не проживает на территории субъекта РФ, где им было совершено правонарушение, либо проживает на территории субъекта РФ, где им совершено правонарушение, но вследствие удаленности места его жительства не может быть передан родителям в течение трех часов с момента задержания и доставления в ОВД.

Стоит отметить, что права этой категории несовершеннолетних при задержании, доставлении в ОВД и помещении в ЦВСНП нарушаются достаточно часто. Изученные материалы свидетельствуют о том, что многие подростки являлись жителями региона, где они совершили правонарушение. При этом несовершеннолетние не могли быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов с момента доставления в ОВД. Имеются случаи, когда сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних даже не предпринимали попыток к уведомлению, вызову родителей или иных законных представителей для передачи им детей в течение трех часов с момента доставления в ОВД. Это подтверждается и объяснениями самих несовершеннолетних: все чаще дети при помещении в ЦВСНП говорят о том, что у них даже не спрашивали, как можно связаться с родителями или законными представителями. Подобные нарушения обычно остаются без должной правовой оценки со стороны прокуроров, участвующих в рассмотрении материалов в суде.

Наиболее широкое распространение получили нарушения прав несовершеннолетних при задержании их в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения. Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних при помещении подростков в ЦВСНП в таких случаях должны предъявлять справку медицинской организации о том, что несовершеннолетний не нуждается в госпитализации. Регулируется это положение межведомственными приказами в каждом субъекте¹. Только при наличии указанной справки и результатов медицинского освидетельствования можно сделать вывод о правомерности помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП.

¹ См., к примеру: приказ Минздрава Рязанской области и УМВД России по Рязанской области от 20.06.2013 № 737/308 «Об утверждении Порядка взаимодействия органов внутренних дел и медицинских организаций, подведомственных министерству здравоохранения Рязанской области, при доставлении лиц, находящихся в общественных местах на территории города Рязани в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации».

Однако медицинские организации нередко отказывают в выдаче такой справки, особенно в ночное время. При помещении в центры данной категории несовершеннолетних возникает ряд проблем, поскольку указанные вопросы не нашли отражения в Приказе МВД РФ от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» (Далее — Приказ МВД РФ № 839 или Инструкция)¹.

Имеются проблемы правового регулирования административных процедур, связанных с устройством несовершеннолетних. Согласно Инструкции несовершеннолетние, имеющие родителей или иных законных представителей, возвращаются в семью в сопровождении должностных лиц ЦВСНП либо передаются прибывшим за ними родителям или иным законным представителям. Нередко законные представители отказываются приезжать за несовершеннолетними в ЦВСНП. В таких случаях сотрудники центров обязаны передать подростка в семью до истечения срока его пребывания в ЦВСНП. Стоит учитывать, что иногда передача несовершеннолетнего законным представителям может быть невозможна. К примеру, они могут отсутствовать по месту жительства, находиться в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и пр. В указанных случаях должностные лица ЦВСНП осуществляют передачу несовершеннолетних сотрудникам территориальных органов МВД России по месту жительства с целью дальнейшей передачи родителям или иным законным представителям либо иного бытового устройства. Акт о передаче несовершеннолетнего, соответственно, должен быть заверен печатью подразделения и подписью сотрудника, принявшего подростка.

В соответствии с п. 37 Инструкции в целях доставки несовершеннолетних к месту их устройства сотрудниками ЦВСНП осуществляется перевозка несовершеннолетних, как в пределах субъектов Российской Федерации, так и на территории государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ). На сегодняшний день в Российской Федерации действуют 9 транзитных ЦВСНП, которые непосредственно доставляют несовершеннолетних к месту их устройства, если оно расположено на значительном расстоянии от места их задержания, или в региональные ЦВСНП.

В случае необходимости оформления в посольствах или консульствах соответствующих государственных документов для пересечения несовершеннолетними жителями стран СНГ границы и доставки их в государство постоянного проживания, несовершеннолетние направляются в ЦВСНП ГУ МВД России по городу Москве. При этом доставка несовершеннолетних в ЦВСНП ГУ МВД России по городу Москве осуществляется в срок, не превышающий 20 суток до истечения срока их содержания, указанного в постановлении суда.

Несовершеннолетние доставляются к месту устройства или в ЦВСНП на региональном уровне, минуя транзитные ЦВСНП, в случаях: направления в СУВЗТ; если ЦВСНП и место устройства несовершеннолетних расположены

¹ См.: приказ МВД РФ от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» (вместе с «Инструкцией по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей») // Российская газета. 17 дек. 2012. № 290.

в одном субъекте Российской Федерации; если место содержания несовершеннолетних и место устройства или ЦВСНП расположены в разных субъектах Российской Федерации, однако расстояние между ними не превышает 1000 километров, либо при наличии прямого транспортного сообщения, не превышающего указанное расстояние. На практике, доставить несовершеннолетнего к месту устройства, даже если расстояние не превышает 1000 километров, сотрудникам обычного центра достаточно проблематично, особенно если дело касается передачи в страны СНГ. Причин много: нехватка служебного транспорта, отсутствие водителя в штате центра, недостаточное количество сопровождающих и пр. При этом транзитные ЦВСНП могут не принять несовершеннолетнего, если расстояние от ЦВСНП до места устройства подвоза составляет, к примеру, 990 километров.

Отдельно стоит остановиться на административных процедурах, связанных с направлением несовершеннолетних в СУВЗТ. До рассмотрения судьей материалов о помещении несовершеннолетних в СУВУЗТ такие лица могут быть направлены в ЦВСНП на основании постановления судьи на срок до 30 суток в следующих случаях: необходимости обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетних; необходимости предупреждения совершения ими повторных общественно опасных деяний; отсутствия у несовершеннолетних места жительства, места пребывания; злостного уклонения от явки в суд либо от медицинского освидетельствования.

Сотрудники ЦВСНП организуют сопровождение данной категории несовершеннолетних в медицинские организации государственной или муниципальной системы здравоохранения по месту расположения ЦВСНП, с целью сбора необходимых документов, в частности, медицинских справок. Несовершеннолетние, на которых получены путевки для помещения в СУВЗТ, направляются в них также в сопровождении сотрудников центра. Перевозка несовершеннолетних, самовольно ушедших из СУВЗТ и помещенных в ЦВСНП, осуществляется как в пределах субъекта Российской Федерации (в сопровождении представителей СУВЗТ), так и в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации (в сопровождении должностных лиц ЦВСНП).

В случае побега несовершеннолетнего сотрудник ЦВСНП обязан знать вероятные направления его передвижения и возможные места укрытия, незамедлительно сообщать указанные сведения и приметы несовершеннолетнего в территориальный орган МВД России на районном уровне, на территории которого совершен побег, и принимать все возможные меры к преследованию и задержанию несовершеннолетнего. По этой причине сотрудникам ЦВСНП следует вести список связей в учетном деле несовершеннолетнего, отражать информацию о родственниках, друзьях и знакомых, местах проведения досуга.

По мнению ряда авторов, профилактическая деятельность часто сопряжена с ограничением прав несовершеннолетних, которое должно применяться исключительно в рамках закона¹. Поднятые в настоящей статье проблемные

¹ См.: *Величко О., Зайцева М.* Помещение несовершеннолетнего в центры временного содержания // *Законность.* 2007. № 7. С. 22.

вопросы, касающиеся правового регулирования административных процедур, связанных с деятельностью ЦВСНП, указывают на необходимость доработки Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и Приказа МВД РФ от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей». Вместе с тем возникает ряд вопросов, касающихся организационных основ деятельности ЦВСНП.

На наш взгляд, решение проблем правового регулирования административных процедур, связанных с деятельностью ЦВСНП, в современных условиях является первостепенной задачей совершенствования деятельности центров. Это обеспечит повышение эффективности деятельности ЦВСНП и иных субъектов государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Снеткова Д. Н.,

*соискатель кафедры административного права и процесса
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);
научный руководитель — д. ю. н., проф. Л. Л. Попов*

Контроль федеральных органов исполнительной власти за деятельностью подведомственных унитарных предприятий

Основной проблемой в сфере управления государственным имуществом является повышение эффективности его использования. В научной литературе и в отчетах органов исполнительной власти неоднократно отмечалась низкая эффективность от использования имущества, закрепленного за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения. Еще Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации¹, принятой в 1999 году к основным целям и задачам управления государственными предприятиями было отнесено:

- а) повышение эффективности деятельности унитарных предприятий, а также эффективности использования закрепленного за ними имущества;
- б) оптимизация количества унитарных предприятий;
- в) создание системы экономического мониторинга и ужесточения контроля за деятельностью унитарных предприятий;

Выполнение таких задач, безусловно, привело бы к поступлению дополнительных доходов в федеральный бюджет вследствие получения собственником части прибыли предприятий, снижению цен на определенные виды

¹ Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024) // СЗ РФ. 27.09.1999. № 39. Ст. 4626.

товаров и услуг, улучшению финансово-экономических результатов деятельности оставшихся унитарных предприятий.

И если в отношении государственных предприятий подлежащих приватизации, ликвидации или реорганизации вопрос относительно понятен, то в отношении оставшихся государственных предприятий повышение эффективности их деятельности напрямую связано с осуществлением контроля собственником имущества, т. е. публично-правовым образованием в лице уполномоченного органа.

В качестве контроля за деятельностью унитарных предприятий законодательством¹ предусмотрены следующие процедуры:

- предоставление отчетности;
- утверждение и установление показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;
- согласование действий унитарного предприятия по распоряжению недвижимым имуществом и особо ценным недвижимым имуществом, принадлежащим предприятию на праве хозяйственного ведения;
- согласование сделок, в случаях предусмотренных Федеральным законом;
- принятие решения о проведении аудиторских проверок унитарного предприятия.

Однако учитывая достаточную самостоятельность унитарных предприятий как государственных в целом, так и федеральных в частности, такие отчеты не дают полного представления о деятельности предприятия, о заключенных сделках. На практике зачастую федеральные унитарные предприятия заключают крайне не выгодные сделки с федеральным имуществом, значительно ухудшающие их финансовое положение. Законодатель, предусмотрев возможность злоупотребления, в качестве еще одной меры контроля установил обязательства предприятий по согласованию наиболее существенных сделок с федеральным органом исполнительной власти в чьем ведении находится федеральное унитарное предприятия².

Часть 2 статьи 18 Федерального закона о государственных и муниципальных предприятиях предусмотрено что без согласия с собственником унитарное предприятие не вправе распоряжаться своим недвижимым имуществом, кроме того согласие требуется на совершение крупных сделок под которыми понимаются сделки сумма которых превышает стоимость которого составляет более 10 % уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда. Согласованию также подлежат сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, договоры простого товарищества и иные сделки, предусмотренные законодательством и уставом унитарного предприятия.

¹ Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 02.12.2002. № 48. Ст. 4746.

² П. 1 постановления Правительства РФ от 03.12.2004 № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» // РГ. № 275. 10.12.2004.

Что касается движимого имущества, то тут федеральное унитарное предприятие ограничено лишь достаточно абстрактным запретом на осуществление действий с движимым имуществом, лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия.

Однако возвращаясь к представлению отчетов о деятельности — зачастую в отчетной документации отсутствует информация о совершенных сделках. В большинстве случаев федеральными государственными предприятиями такие сделки скрываются. Законодательством предусмотрена возможность судебной защиты прав собственника имущества унитарного предприятия, однако чаще всего эффективность такой защиты равна нулю. Это связано, прежде всего, с тем, что такие злоупотребления со стороны руководителей унитарных предприятий обнаруживаются уже на грани банкротства и, как правило, за пределами срока исковой давности. Таким образом, собственнику федерального имущества в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти, предстоит не только доказывать, что при должной осмотрительности он не мог знать о совершенных сделках, в связи с отсутствием сведений о них в отчетности, но и предпринимать меры по недопущению банкротства предприятия¹.

Унитарные предприятия, образованные в период перехода от монополии государства на имущество к развитию частной собственности посредством приватизации, на сегодняшний день представляют самое слабое звено в системе управления государственным имуществом. По данным Отчета Контрольно-счетной палаты РФ «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности управления объектами федеральной собственности, закрепленными за федеральными государственными унитарными предприятиями»² доход поступивший в федеральный бюджет от деятельности федеральных унитарных предприятий в 2014 году составляет 7815,8 млн. руб., что представляет собой 0,05 % от общего годового дохода, поступившего в федеральный бюджет в 2014 году. Помимо этого, имущество, закрепленное за федеральными государственными унитарными предприятиями занимает такое правовое положение, при котором собственник — Российская Федерация, в лице уполномоченных органов, практически не способен осуществлять надлежащий контроль за своим имуществом. Учитывая неэффективность работы большинства федеральных государственных унитарных предприятий и нахождение многих из них в процедуре банкротства, собственник не только лишается бизнес-единиц, осуществляющих важную для государства деятельность, но и теряет свое имущество при поступлении его в конкурсную массу.

Передав имущество в хозяйственное ведение Российская федерация, в лице уполномоченных органов уже не вправе изъять такое имущество у предприятия. Гражданский кодекс и Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» просто не предусматривает такой процедуры как изъятие собственником своего имущества из хозяйственного ведения предприятий. Такое положение, в совокупности с определенной самостоятельностью

¹ См., например: Постановление ФАС Уральского округа от 30.01.2014 № Ф09-13959/13 по делу № А60-14509/2013. //URL: <http://kad.arbitr.ru>.

² Бюллетень Счетной палаты РФ. № 7 (июль). 2015. С. 52.

унитарных предприятий в своей хозяйственной деятельности предоставляет руководителям федеральных государственных унитарных предприятий широкий круг полномочий по распоряжению федеральным имуществом. Казалось бы, свобода экономической деятельности должна способствовать более эффективному использованию государственного имущества, конкурентоспособности предприятий на рынке. Однако статистика показывает совсем иные цифры.

Проблема заключается в том, что государственные унитарные предприятия изначально были созданы как промежуточное звено для перехода производства из государственной собственности в частную коммерческую. Однако для ряда стратегически важных видов деятельности такой переход осуществить не представлялось возможным. На сегодняшний день количество унитарных предприятий в сравнении с 90-ми значительно сократилось путем приватизации или в результате ликвидации, банкротства. Более того, подпрограммой I «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизацией» государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327¹ предусматривает не только сокращение федеральных государственных унитарных предприятий, но и запрет на создание новых. Указанная программа разработана Министерством экономического развития РФ при участии Федерального агентства по управлению государственным имуществом и Федерального агентства по государственному резервам. То есть на федеральном уровне органами исполнительной власти определена низкая эффективность существующих унитарных предприятий, очевидна попытка убрать федеральные государственные унитарные предприятия основанные на праве хозяйственного ведения как существующую организационно-правовую форму.

По стоянию на 1 января 2015 г. в РФ зарегистрировано 1 549 федеральных унитарных предприятий (по состоянию на 01.01.2014 количество федеральных унитарных предприятий составляло 1743)². Очевидно, что проблема их функционирования так же как и переход в иные формы окончательно не решена.

Какова может быть судьба имущества федерального государственного унитарного предприятия в случае упразднения унитарных предприятий как правовой категории. Все зависит от степени значимости имущества закрепленного за федеральным государственным унитарным предприятием. В самых общих чертах можно говорить о том, что имущество необходимое государству для осуществления его полномочий, стратегически важное, служащее публичным интересам должно остаться в государственной собственности. Такое имущество может быть передано казенным предприятиям. По всей видимости, имущество, не представляющее особый государственный интерес, следует включить

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (ч. III). Ст. 2172.

² По данным, предоставленным Росимуществом при проведении проверки Счетной палатой РФ. См.: Отчет Счетной палаты РФ «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности управления объектами федеральной собственности, закрепленными за федеральными государственными унитарными предприятиями» // Бюллетень Счетной палаты РФ. № 7 (июль). 2015. С. 53.

в состав подлежащего приватизации. В проекте постановления Правительства РФ «О концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 года»¹ говорится о достаточной сформированной законодательной базе для преобразования федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества и автономные некоммерческие организации.

Однако, несмотря на переход федерального имущества от одного субъекта — унитарных предприятий к другому, будь то акционерные общества с государственным участием или казенные предприятия, основанные на праве оперативного управления, или организации, созданные в какой либо иной организационно-правовой форме, проблемы контроля за их деятельностью и предотвращение злоупотреблений со стороны руководителей по-прежнему остаются актуальными. Решение их видится, по отношению к имуществу, представляющему национальный интерес, в усилении контроля и ответственности руководителей организаций, получивших в управление имущество для реализации стратегически важных задач для нашего государства.

*Чеченева Н. С.,
соискатель кафедры административного
права и процесса Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Оспаривание актов толкования как способ управления государственным имуществом

Особое значение в системе элементов административно-правовых механизмов управления государственным имуществом занимают акты толкования.

Акты толкования играют особую роль в реализации управленческих полномочий исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц для достижения целей государственного управления, а именно правоприменительной деятельности органов государственной власти по реализации действующих нормативно-правовых актов.

Под актами толкования норм административного права понимаются акты государственных органов уполномоченных на управление государственным имуществом, посредством которых осуществляется официальное разъяснение действительного содержания регулирующих норм. Подобные акты способствуют реализации субъективных юридических прав и обязанностей, их фактическому воплощению. В юридической доктрине традиционно акты толкования включают в себя два самостоятельных механизма — уяснения и разъяснения². При этом под уяснением понимается процесс понимания, осознания содержания норм для органа осуществляющего толкования. Разъяснение является объяснением, доведением уже усвоенного содержания для объектов

¹ Подготовлен Минэкономразвития РФ, но до настоящего времени так и непринят.

² *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства: учебник для вузов. М.: Норма-Инфра-М, 1999. С. 491.

государственного управления (ФГУП, ОАО, ООО)¹. В качестве примера можно указать на письма Росимущества, исходящих как от компетентного органа, содержащие официальные значения и смысл терминов, заключающихся в официальных нормативно-правовых актах, а также разъясняющие порядок заполнения определенных форм отчетности, предоставляемых в целях непрерывного контроля за достижением субъектами управления целей и задач, показателей их достижения, а также за соблюдением принципов и механизмов управления.

Толкование может быть осуществлено в отношении нормативно-правовых актов, которые, по мнению уполномоченного органа исполнительной власти, нуждаются в дополнительных разъяснениях по причине наличия неясностей и трудностей. При этом следует отметить, что в результате толкования могут возникать лишь конкретизирующие нормы толкуемого нормативно-правового акта, так называемые интерпретационные акты².

По своей сути акты нормативного толкования разъяснения законодательства и направлены на единообразную практику правоприменения в целом и характеризуются систематическим и регулярным использованием не на конкретные правоотношения. Некоторыми учеными высказывалось мнение о необходимости четкого регламентирования порядка и процедуры толкования правовых норм в целях предупреждения возможных злоупотреблений³. При этом следует отметить, что порядок оспаривания подобных актов осуществлялся в соответствии с главой 24 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных Федеральным законом отдельными государственными или иными полномочиями, должностных лиц»⁴ и Главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁵.

В свою очередь, вопрос оспаривания актов толкования являлся предметом исследования Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года. Фабула дела сводилась к следующему. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2013 года ОАО «Газпром нефть» отказано в принятии заявления о признании недействительным письма Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 21 августа 2013 года № АС-4-3/15165 «О налоге на добычу полезных ископаемых» в части определения налоговой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых и перерасчете суммы указанного налога налогоплательщиком с учетом утверждаемых нормативов, также ВС РФ указал, что оспариваемое письмо не отвечает требованиям нормативно-правового акта, и, соответственно, подведомственно арбитражному суду. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее — ВАС РФ), в свою очередь, определением от 10 апреля

¹ Алексеев С. С. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов / под общ. ред. С. С. Алексеева. М., 1998. С. 149.

² Черданцев А. Ф. Толкование права и договора. М.: Юнити, 2003. 381с.

³ Карасев М. Н. Некоторые аспекты толкования норм права // Журнал российского права. 200. № 11. С. 17–24.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391,

⁵ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532. С вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства данная норма утратила силу.

2014 года прекратил производство по делу, в мотивировочной части указав, что оспариваемое письмо Федеральной налоговой службы не устанавливает правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, и не отвечает критериям присущим нормативно-правовому акту в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Давая оценку изложенным в жалобе обстоятельствам, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что некоторым актам толкования, носящим информационно-разъяснительный характер, принимаемых соответствующим органом исполнительной власти в рамках своей компетенции, присущи по своему содержанию нормативно-правовой характер, в связи, с чем они могут порождать право предъявления требований, тем самым, опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц органов исполнительной власти приобретают обязательный характер для неопределенного круга хозяйствующих субъектов публичных правоотношений.

Изложенные в рассматриваемом постановлении Конституционного Суда выводы, позволяют констатировать, что актам толкования, издаваемым органами исполнительной власти в рамках своей компетенции, которые по сути являются толкованием — уяснением, присущи нормативные свойства, в связи с чем они подлежат судебной проверке по соответствующей законодательно закрепленной процедуре.

Однако выводы, высказанные в Постановлении Конституционного Суда, о возможности создания норм права в актах толкования, прямо противоречит норме Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, в соответствии с которым Росимущество «не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности... кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства Российской Федерации»¹.

По мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Ю. М. Данилова, высказанному в особом мнении к рассматриваемому нами Постановлению, в отсутствие легального определения понятия нормативно-правового акта в современном законодательстве, регулируемыми нормами, позволяющими определить относится ли акт к нормативным или к ненормативным, являются подходы, сложившиеся в правительственной практике и доктрине, также заложенные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации².

Во исполнение указанного Постановления Конституционного Суда Правительством внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроект, определяющий порядок оспаривания в судах актов государственных и муниципальных органов, разъясняющих законодательство³ (№ 892355-6) (далее — проект Федерального закона). Данный законопроект вносит поправки в Кодекс административного судопроизводства в части определения подсудности данной категории дел, а также особенности их рассмотрения.

¹ Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 года № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

² Особое мнение судьи Конституционного Суда Ю. М. Данилова // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

³ URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=39273>.

Изучив проект Федерального закона, следует обратить внимание на следующие обстоятельства. Суд при рассмотрении данной категории дел должен выяснить нарушают ли оспариваемые разъяснения права и интересы истца, обладает ли разъяснение нормативными свойствами, и соответствует ли разъяснение смыслу норм, которых оно касается.

Таким образом, в случае наличия у хозяйствующего субъекта, осуществляющего управление государственным имуществом, оснований для оспаривания актов толкования уполномоченных органов исполнительной власти, в рамках, как существующего правового регулирования, так и планируемого, появляются два отдельных механизма защиты прав:

Оспаривание актов — разъяснений в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации как нормативного.

А в случае, если у акта толкования отсутствуют нормативные свойства, то оспаривание в соответствии с установленным порядком как ненормативного акта или решения органа исполнительной власти.

Данный законопроект, как мы видим, породит определенный дуализм в системе оспаривания решений/актов органов исполнительной власти, что повлечет увеличение нагрузки на суды.

Полагаю, что в настоящее время необходимо на законодательном уровне регламентировать конструкцию актов толкования, определив их пределы и основания. В этом отношении показательной является законодательная практика субъектов Российской Федерации. Кроме того, рассматриваемое Постановление Конституционного Суда Российской Федерации однозначно указало на необходимость законодательного регулирования понятия «нормативно-правовых актов».

Чиназирова А. А.,
адъюнкт Академии управления МВД России,
старший лейтенант полиции

Должность — основа административно-правового статуса сотрудника полиции

Понятие «должность» имеет первостепенное значение для определения статуса сотрудника полиции, так как именно с назначением на должность лицу предоставляются общие и специальные права и обязанности, устанавливается ответственность, а также размер денежного довольствия, являющегося основным средством материального обеспечения.

Подчеркивая важность определения должности в формировании статуса сотрудника полиции, мы придерживаемся точки зрения профессора Ю. Н. Старилова, утверждающего, что только она формирует «должностное лицо, т. е. конкретное лицо при наличии должности становится тем самым должностным лицом, статус которого устанавливается законодательством»¹.

¹ См.: Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие. М., 2015. С. 19–20.

Современные взгляды ученых-административистов, рассматривающих значение термина «должность» основываются, как правило, на ее теоретическом осмыслении и научном определении, приведенном в 1966 году В. М. Махохиным в работе «Советская государственная служба»¹.

К основным признакам, характеризующим государственно-служебную должность, ученый относил: 1) часть структуры государственного органа; 2) обособленность и закрепление ее названия в официальных документах; 3) делегирование части полномочий государственного органа лицу, замещающее.

Как видим, здесь прослеживается двойственная природа должности. С одной стороны она представляет собой штатную единицу государственного органа, а с другой — в ней закреплены полномочия лица.

Представляется необходимым рассмотреть современное понимание термина «должность сотрудника полиции» в узком и широком понимании.

Анализ нормативных правовых актов (Федеральные законы от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»² и др.) позволяет утверждать, что в них отсутствует понятие «должность сотрудника полиции». Это объясняется, прежде всего, тем, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и значение термина «должность сотрудника полиции» производно от термина «должность сотрудника органов внутренних дел». Под которым понимается должность, учреждаемая для непосредственного исполнения, организации и обеспечения исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органах, подразделениях, организациях и службах³.

Следовательно, должность сотрудника полиции включает в себя общие признаки должности сотрудника органа внутренних дел и специфические признаки, установленные для полиции.

Таким образом, должность сотрудника полиции в узком понимании — это должность, учреждаемая для непосредственного исполнения, организации и обеспечения исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органах, подразделениях, организациях и службах с наделением специальных полномочий, установленных федеральным законодательством для полиции.

Широкое понимание должности сотрудника полиции предполагает рассмотрение ее с позиции профессора А. Ф. Ноздрачева⁴, который все взгляды

¹ См., напр.: *Демин А. А.* Государственная служба Российской Федерации: учебник для магистров. М., 2013. С. 78; *Стариков Ю. Н.* Государственная служба и служебное право: учебное пособие. М.: Норма-Инфра-М., 2015. С. 18.

² См.: п. 2 ст. 1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ См.: Там же.

⁴ См., напр.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999 С. 123—129.

ученых¹ по этому вопросу свел в две базовые категории: «должность в статусно-правовом смысле» и «должность в функциональном смысле».

Применительно к предмету нашего исследования рассмотрение должности сотрудника полиции в статусно-правовом смысле определяется нами через особенности правового положения или статичности (постоянства) должности, а именно: а) наименование и место должности в структуре подразделения, организации и службы; б) классификации должностей; в) наличие специальных званий; г) квалификационных требований.

Указанные критерии имеют различия и отдельные сходства, предъявляемые к замещаемой должности, которые предлагается рассмотреть.

В зависимости от наименования и уровня структурного подразделения должности сотрудников полиции условно можно разделить на должности, замещаемые в подразделениях центрального аппарата МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России) и должности, замещаемые в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях (табл. 1).

Таблица 1

**Наименование и место должности сотрудников полиции
в зависимости от уровня структурного подразделения**

Уровень структурного подразделения	Наименование структурного подразделения	Наименование должности
Центральный аппарат МВД России (высший уровень)	МВД России	Министр, заместители министра, начальники департаментов и правлений центрального аппарата, иные сотрудники центрального аппарата МВД России (инспектора, старшие инспектора по особым поручениям и т. д.)
Региональный уровень	МВД республик, главных управлений, управлений МВД России по субъектам Российской Федерации, управления (главные управления) на транспорте образовательные учреждения МВД России	Министр, заместитель министра республики, начальник, заместитель начальника главного управления, управления, инспекторский состав управлений
Районный уровень	Отделы, отделения полиции	Начальник, заместитель начальника полиции, участковые уполномоченные полиции, инспектора подразделений по делам несовершеннолетних, полицейские патрульно-постовой службы полиции и т. д.

¹ См., напр.: *Петров Г. И.* Основы советского социального управления. Л., 1974. С. 69; *Бахрах Д. Н.* Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1985.

В зависимости от звания, установленного по занимаемой штатной должности, все должности в органах внутренних дел подразделяются на должности высшего, старшего, среднего, младшего начальствующего и рядового состава.

Главная отличительная особенность рассматриваемого критерия, на наш взгляд, заключается в специальном порядке назначения на должности.

Так, на должности высшего начальствующего состава, от генерал-майора полиции до генерала полиции Российской Федерации назначение возможно только после рассмотрения и одобрения кандидатуры Президентом Российской Федерации.

Следующий критерий — наличие специального звания.

Здесь прослеживается его прямая зависимость от занимаемой должности, а именно: чем «выше» занимаемая должность, тем выше и «потолок» по специальному званию.

Федеральным законодательством, традиционно разграничены пределы карьерного роста по специальным званиям:

- для рядового и младшего начальствующего состава — старший прапорщик полиции;
- для среднего начальствующего состава — капитан полиции;
- для старшего начальствующего состава — полковник полиции;
- для высшего начальствующего состава — генерал полиции Российской Федерации.
- Рассматривая критерий квалификационные требования, предъявляемые к должности сотрудника полиции, то они включают в себя:
- уровень образования;
- стаж службы в органах внутренних дел или стаж (опыт) работы по специальности;
- уровень профессиональных знаний и навыков;
- состояние здоровья, необходимого для выполнения обязанностей по замещаемой должности.

Как видим, при рассмотрении значения должности сотрудника полиции в статусно-правом смысле базовым критерием выступают квалификационные требования, предъявляемые к должности сотрудника полиции, а остальные будут дополнительными критериями, закрепляющие правовое положение должности.

Функциональный смысл должности сотрудника полиции имеет динамический характер и предполагает наделение лица, замещающего эту должность полномочиями (комплексом общих и специальных обязанностей и прав), ограничений и запретов, связанные со службой в полиции.

При этом комплекс этих должностных полномочий будет зависеть от занимаемой должности.

Таким образом, в статье мы постарались показать важность определения должности сотрудника полиции, выделили, и раскрыли основные критерии, которые выступают основой наделения полномочиями сотрудника полиции.

Часть 2
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ
ФИНАНСОВОГО ПРАВА
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

Цареградская Ю. К.,
к. ю. н., доцент кафедры финансового права
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Государственный долг России: проблемы финансово-правового регулирования

В современных условиях различные источники финансирования функций государства играют значительную роль в механизме экономического развития национальных хозяйств. Хронический бюджетный дефицит является причиной возникновения и роста государственного долга. Необходимость совершенствования финансово-правового регулирования института государственного долга России позволит улучшить бюджетную политику государства в целом.

Раскрывая особенности государственного долга, в структуре федерального бюджета, следует остановиться на его видовой классификации, которая не является однозначной.

В основу классификации государственного долга можно заложить следующие признаки: валютный (резидентский); в зависимости от метода исчисления; в зависимости от объема государственного долга; в зависимости от сроков долговых обязательств; в зависимости от формы государственных обязательств.

Традиционно в науке финансового права выделяют два основных вида государственного долга: внутренний и внешний, закрепленные и бюджетным законодательством России. В основу такого подразделения положен один признак, имеющий разнообразное название — валютный, резидентский, в зависимости от происхождения кредитных ресурсов, по сферам заимствования и пр. Соответственно, исходя из данного признака, внешний и внутренний долг будет отличать валюта, в которой он функционирует — национальной или иностранной. Однако следует указать, что многие авторы разделяя государственный долг по сферам заимствования, т. е. в зависимости от финансового рынка на внутренний и внешний, исходят из того, что подобное разделение необходимо проводить не по обязательствам возникшим в национальной или иностранной валюте, а по субъектам-кредиторам, называя такой признак — резидентским. В частности, данная позиция представлена в трудах Добрынина И. А., Тарасевича Л. С., Хайхадаевой О. Д., Вавилова Ю. Я. и др.¹ Рациональность такого подхода к разделению государственного долга именно таким образом

¹ См.: Хайхадаева О. Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты: дис. ... д-ра эконом. наук. СПб, 2000. С. 67; Вавилов Ю. Я. Государственный долг. М., 2000. С. 11, 13; Корчагин А., Вторыгин Д. Управление внешней задолженностью России // Рынок ценных бумаг. 2000. № 5. С. 21.

обусловлена историческим фактом, связанным с тем, что в 90-е годы у Российской Федерации существовал валютный заем, номинированный в долларах США, но размещенный среди резидентов. Поскольку он соответствовал одновременно признакам нескольких видов государственного долга: внутреннему и внешнему, то учитывался отдельно, не отождествляясь, ни с одним, ни с другим. Во избежание подобных затруднений при классификации государственного долга, предлагается целесообразным использование вышеуказанного признака.

Подобный резидентный признак закреплялся в 1990-е годы в России, в частности, в Федеральном законе от 26 декабря 1994 г. № 76-ФЗ «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям», Договоре о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 4 декабря 1991 г. и др¹.

В мировой практике для разделения долга на внешний и внутренний используют как валютный признак (Австралия, Франция, Бельгия и др.), так и резидентский (США, Германия и др.), второй является более распространенным.

Следующий признак видовой классификации государственного долга — в зависимости от метода исчисления, носит экономический характер. Различают так же два вида: валовой и чистый долг. Валовой долг представляет собой общую сумму долговых финансовых обязательств государства. Чистый долг — разница между валовым долгом и финансовыми активами (долговые требования государства, выступающего в качестве кредитора по отношению к своим должникам находящимися в собственности государства).

В зависимости от объема государственный долг можно подразделить на следующие виды: капитальный и текущий. Капитальный государственный долг представляет собой всю сумму выпущенных и не погашенных государством долговых обязательств и гарантированных им обязательств других лиц, включая начисленные проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам. Текущий долг — предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя государством, и по погашению обязательств, срок оплаты которых уже наступил.

В зависимости от сроков долговых обязательств можно выделить три вида государственного долга: краткосрочный (менее одного года), среднесрочный (от одного года до пяти лет), долгосрочный (от пяти до тридцати лет включительно).

В работах Центра публично-правовых исследований представлен еще один признак выделения вида государственного долга — в зависимости от формы государственных обязательств². По данному признаку можно выделить:

¹ См.: О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям: ФЗ от 26 декабря 1994 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3656; Правопреемство государственной собственности бывшего Союза ССР. Минск: Исполнительный Секретариат СНГ, 1996.

² Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию / под ред. А. Н. Козырина // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 27 мая 2015 г.).

- долг, образованный посредством полученных кредитов;
- долг, образованный посредством выпуска и размещения государственных ценных бумаг;
- условный (опосредованный) долг, по которому органы государственной власти выступают только гарантом, образованный обязательствами по государственным гарантиям.

Раскрыв основные виды государственного долга, следует рассмотреть и его формы, поскольку это взаимосвязанные элементы государственного долга и правовое регулирование последних будет оказывать влияние на функционирование данного института.

Обращаясь к этимологии термина «форма» (лат. forma) необходимо отметить, что под ней понимают внешнее выражение содержания, способ существования, содержания, охватывающий систему устойчивых связей предмета¹. Таким образом, формы государственного долга позволяют определить специфику содержания данного института.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации прямого указания на формы государственного долга не представлено, но анализируя ст. 98 БК РФ, можно выделить следующие формы:

- кредиты (включая бюджетные), полученные от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- государственные заимствования, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- государственные гарантии Российской Федерации.

Содержательная характеристика данных форм государственного долга представлена в бюджетном законодательстве. В ст. 6 БК РФ раскрываются понятия кредитов как одной из форм государственного долга:

- бюджетный кредит — денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ на возвратной и возмездной основах;
- целевой иностранный кредит (заимствование) — форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований РФ, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

Кроме того, целевые иностранные кредиты включают в себя:

а) связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, под которыми понимается форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора;

б) нефинансовые кредиты международных финансовых организаций, которые рассматривают как форму привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе

¹ См.: Философский словарь / сост. П. Апрышко, А. Поляков, Ю. Солодухин. М., 2009. С. 791.

товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций¹.

Понятие государственных заимствований в бюджетном законодательстве представлено более широко и включает в себя и другие формы государственного долга. Ст. 103 БК РФ закрепляет, что под государственными заимствованиями РФ понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени РФ, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ.

Представляется, что подобное толкование государственных заимствований очень объемно и можно в этой форме оставить только государственные займы. Рассматривая государственные займы как форму государственного долга, следует указать, что они могут быть классифицированы по различным основаниям:

- сроку действия: краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные (аналогично видам государственного долга);
- субъекту, осуществляющему эмиссию: федеральные (Правительство РФ) и региональные (орган исполнительной власти субъекта РФ);
- форме выплаты доходов: процентные, выигрышные, смешанные, с нулевым купоном и целевые;
- субъекту-владельцу ценных бумаг: займы, реализуемые среди физических лиц и займы, реализуемые среди юридических лиц;
- методу размещения: добровольные, принудительные и по подписке;
- характеру передачи прав: предъявительские и именные;
- методу выпуска: документарные и бездокументарные;
- целей выпуска: на покрытие бюджетного дефицита, финансирование социальных программ и др.

Обращаясь к понятию государственная гарантия, следует отметить, что Бюджетный кодекс закрепляет ее как вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация как гарант, обязана при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательства перед бенефициаром. Из данного определения видно, что бюджетное законодательство использует общие положения относительно гарантии, используемые в гражданском законодательстве.

Кроме данных форм государственного долга в теории финансового права принято выделять еще две крупные формы долга: облигационные и безоблигационные, которые в последнее время, в трудах разных ученых (Хоминич И. П.,

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № . 31. Ст. 3823.

Саввина О. В., Соловова Е. В. и др.) получают иное название: секьюритизированные и несекьюритизированные (от англ. security — ценная бумага)¹.

Первая форма государственного долга связана с эмиссией долговых ценных бумаг органами государственной власти или иными уполномоченными субъектами. Выпускаемые ценные бумаги могут быть внутренними или внешними, номинированными соответственно в национальной или иностранной валюте и размещаемыми и обращающимися на внутреннем или внешнем рынках.

Вторая форма — несекьюритизированная, характеризуется тем, что не происходит выпуска ценных бумаг. Оформление государственного долга осуществляется путем подписания соответствующих договоров, записей в долговых книгах.

В настоящее время отмечается преобладание несекьюритизированной формы над секьюритизированной с использованием, так называемых, синдицированных кредитов, когда кредит представляется несколькими кредиторами одному заемщику². По мнению некоторых авторов, в частности, Данилова Ю. А., Солововой Е. В., синдицированные кредиты широко используются в современной практике долговых отношений в связи с тем, что имеют ряд преимуществ:

- возможно одновременное привлечение финансовых ресурсов различных финансовых учреждений в рамках одного кредита;
- продолжающийся характер финансирования, что позволяет снизить транзакционные издержки;
- гибкие условия кредитования³.

Андреева Е. М.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права ФГБОУ
ВПО «Санкт-Петербургский
государственный экономический университет»

Методы финансового обеспечения делегированных государственных полномочий: правовой аспект

In the article modern methods of financial maintenance of the delegated state powers are characterised. The author has made the analysis of the given methods and classification.

¹ См.: Хоминич И. П., Саввина О. В. Государственный кредит в условиях финансовой глобализации. М., 2010. С.98; Соловова Е. В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США: монография. М., 2015. С. 36.

² См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2006. С.288.

³ См.: Данилов Ю. А. Рынки государственного долга: Мировые тенденции и российская практика. М., 2002. С.25; Соловова Е. В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США: монография. М., 2015. С.36.

Ключевые слова: бюджет, финансовое обеспечение делегированных полномочий, межбюджетные трансферты, субвенции, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Keywords: budget, financial maintenance of the delegated powers, interbudgetary transfers, subventions, uniform subvention, Budget Code of Russian Federation.

Термин «финансовое обеспечение» получил в настоящее время широкое распространение в бюджетном законодательстве. Так, он используется в Бюджетном кодексе РФ при определении дефиниции бюджет «как формы образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (самый широкий аспект). Данный термин применяется также при обозначении понятий субвенций и субсидий. Чаще всего, его можно встретить в словосочетаниях финансовое обеспечение «деятельности», «полномочий», «программ», «расходов», «расходных обязательств». Не стал исключением и правовой институт делегирования государственных полномочий. Под делегированием полномочий понимается форма передачи отдельных государственных полномочий органа власти или управления (должностного лица) одного уровня другому органу власти, управления или органу местного самоуправления¹. Например, передача региональным органам федеральных функций по выплате пособий социально-незащищенным слоям населения. К этому добавим срочный характер с правом отзыва предоставленных полномочий. При такой передаче не могут не возникать финансовые правоотношения, поскольку предметы ведения публично-правовых образований разного уровня строго разделены и подкреплены соответствующей доходной базой. Любая дополнительная компетенция требует указания на источник финансирования.

По состоянию на 2015 год Российская Федерация на основании федеральных законов (соглашений) передала субъектам РФ (в некоторых случаях органам местного самоуправления) осуществление порядка 35 федеральных полномочий в разных сферах деятельности. В частности, переданы отдельные функции в области лесных, водных отношений, управления животным миром, социальной защиты населения, ветеринарии, регистрации актов гражданского состояния, некоторые надзорные права в сфере образования, государственной экспертизы и пр. Для упрощения терминологии, назовем публично-правовое образование, передающее полномочия, «передающей стороной», а публично-правовое образование их выполняющее «исполняющей стороной».

Финансовое обеспечение делегированных полномочий можно определить в широком и узком смыслах. В первом случае его следует признать финансовым правоотношением, направленным на покрытие расходных обязательств публично-правовых образований, связанных с осуществлением делегированных полномочий, во втором — объектом исследуемого правоотношения, то есть финансовыми ресурсами, направляемыми на финансирование делегированных полномочий, а также деятельностью по их формированию, учету, распределению и контролю. Собственно, в таком значении термин «обеспечение»

¹ Игнатюк Н. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2009. С. 319.

понимается и в толковых словарях, которые рассматривают его одновременно как действие и деньги, материальные средства, обеспечивающие возможность жить, существовать¹.

В вопросе о способах и методах финансовой деятельности в юридической науке нет единодушия как в части разграничения данных понятий, так и в выделении их отдельных методов (способов). Авторы предлагают различные методы финансовой деятельности государства. Их разграничение проводится в зависимости от вида государственной функции. Наиболее часто встречается группировка методов по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Если рассматривать финансовое обеспечение делегированных полномочий как некую цель (задачу), то методы это способы ее достижения. Автор полагает возможным употреблять методы и способы как синонимы².

Проанализируем, какие способы финансового обеспечения делегированных полномочий применяются на современном этапе. Основным являются межбюджетные трансферты бюджету другого уровня в форме субвенций из бюджета передающей стороны. Обозначенным образом финансируются порядка 80 % всех делегированных государственных полномочий. Этот способ определен как единственный при выполнении государственных мандатов органами местного самоуправления.

Вторым способом можно назвать сохранение доходов от осуществления отдельных государственных полномочий в бюджете исполняющей стороны, например, государственной пошлины, сбора, либо какой-либо платы за оказание государственных услуг. Его особенностью является то, что поступающие денежные средства обособляются и по доходам и расходам. Он является некоторым исключением из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35 БК РФ). На коротком отрезке времени, а именно с января 2011 года по 24 июля 2015 года, это была государственная пошлина за действия уполномоченных органов, связанных с лицензированием и государственной аккредитацией образовательных учреждений и научных организаций. Она поступала непосредственно в бюджеты субъектов РФ и покрывала их затраты на реализацию функций РФ по лицензированию образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций. Другим примером, является сбор, взимаемый с заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, и поступающей в доход «исполнителя». В соответствии

¹ См.: *Ефремова Т. Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000; Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: АСТ, 2006.

² Во многих источниках дефиниция метода выводится через совокупность способов и наоборот. Так, в энциклопедии, словаре Ожегова **метод** определяется как **способ** теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь. В свою очередь, **способ** понимается как прием, действие, **метод**, применяемые при исполнении какой-либо работы, осуществлении чего-нибудь. См.: Большая советская энциклопедия. Т. 4. М.: Советская энциклопедия, 1971. С. 341, 744; Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. М.: АСТ: Мир и образование, 2015. С. 532, 1115.

со ст. 6 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Российская Федерация передала субъектам РФ осуществление полномочий в области экологической экспертизы без предоставления субвенций из федерального бюджета. Расходы регионов на ее проведение полностью покрываются за счет данного сбора. Аналогично и с полномочиями по организации и проведению государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий (далее — «строительная экспертиза»), переданными субъектам РФ согласно ст. 6.1 Градостроительного кодекса РФ. Их финансирование осуществляется за счет платы застройщика или технического заказчика, направивших документацию на экспертизу. Автор намеренно не упомянул о поступлении этой платы в бюджет, поскольку, они не указаны в статьях 56, 57 БК РФ в составе налоговых (неналоговых) доходов субъектов РФ. Более того, например, плата за проведение строительной экспертизы непосредственно зачисляется на счет уполномоченной государственной организации, и вообще не попадает в бюджет. Тем самым нарушаются такие принципы бюджетной системы как полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и единства кассы (ст. 28 БК РФ).

Третьим способом следует назвать использование для финансирования делегированных субъектам РФ государственных полномочий денежных средств внебюджетных государственных фондов. Для их обозначения законодатель также воспользовался термином «субвенции». На наш взгляд, не совсем удачно. Данным образом в настоящее время финансируется только один государственный мандат, а именно организация обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ, соответственно, за счет субвенции из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Обобщив методы финансового обеспечения делегированных мандатов, можно сказать, что фактически они сводятся к двум основным группам — прямого и косвенного финансирования. В первую очередь, необходимо указать на одноименный метод прямого финансирования, под которым мы понимаем выделение денежных средств из бюджета публично-правового образования, делегирующего государственные полномочия, бюджету, принимающему их выполнение, предполагающее целевое использование таких средств. Положительными чертами метода являются:

- целевой характер средств;
- точный расчет потребности;
- возможность отслеживания объемов перечисления, и соответственно, предъявления требований о недофинансировании.

Кроме того, облегчен контроль за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств. Однако имеются и отрицательные стороны. К ним можно отнести длительность, трудоемкость и сложность процесса прохождения денежных потоков. Он включает расчет потребностей и согласование контрольных цифр с каждым субъектом РФ; утверждение ассигнований законом о бюджете передающей стороны; перечисление, возврат остатков

финансовых ресурсов. Недостатками также являются фактически односторонняя оценка потребности в финансировании; всеобщий порядок финансирования по всем субъектам РФ и по всем видам делегируемых полномочий, что не позволяет учесть региональные и другие особенности; невозможность быстрого реагирования на недостаток (избыток) денежных средств, изменение цен, тарифов и пр.

К методам «косвенного финансирования» относится метод отчислений (либо перераспределения) налоговых и неналоговых доходов. В самом общем приближении он предполагает зачисление определенной в долевым либо процентном выражении части доходов бюджета публично-правового образования, передающего полномочия, в бюджет публично-правового образования, их осуществляющего. Преимуществом данного способа является простота расчета, перечисления и т. н. «администрирования» финансового обеспечения. В качестве недочетов можно выделить то, что он не гарантирует поступление средств, а значит и возмещение затрат на исполнение полномочий, а также невозможность быстрого реагирования на недостаток денежных средств. Размер отчислений предусматривается либо ежегодно законом о бюджете, либо иным нормативным правовым актом, соответственно, менять показатели финансирования нужно путем внесения поправок в тот же документ. Кроме того, как правило, такие доходы не имеют целевого характера, поэтому могут быть отвлечены на иные цели, а значит, присутствуют риски неисполнения делегированных мандатов. Выделенный метод, на наш взгляд, имеет ряд разновидностей. Например, одной из его форм можно признать финансирование за счет доходов от оказания соответствующих государственных услуг. В этом случае такие доходы (например, плата, сборы, пошлины) должны зачисляться в бюджет публично-правового образования, осуществляющего переданные государственные полномочия, что как показано выше происходит не всегда.

Спорным является вопрос о принадлежности такого косвенного метода, как финансирование делегированных полномочий за счет внебюджетных источников, в частности, средств фонда обязательного медицинского страхования. Полагаем, его следует обособить. Несмотря на то что средства внебюджетных фондов понимаются как государственные, средства бюджетной системы, они не составляют доходы бюджетов публично-правовых образований, учитываются отдельно. Ничего предосудительного автор не видит в применении зачетного финансирования. В настоящее время способ не практикуется, однако, при надлежащей регламентации может быть полезным и актуальным с учетом кризисных явлений.

За неимением времени для подробного анализа каждого из названных методов, отметим, что ни один из них нельзя считать совершенным, тем не менее, все они заслуживают внимания. В современном законодательстве прослеживается тенденция к определению прямого финансирования как основного метода финансового обеспечения делегированных государственных полномочий. Однако автор данное направление не поддерживает и выступает против необоснованного сужения вариантов обеспечения. К такому выводу подводит сама история, широко демонстрирующая примеры использования различных способов финансирования.

Бортников С. П.,
*доцент кафедры гражданского процессуального
и предпринимательского права
Самарского государственного университета,
кандидат юридических наук*

Финансово-правовые особенности института несостоятельности публичного образования

В работе рассмотрены актуальные и важные проблемы института несостоятельности публичного образования. В статье обращается внимание на то, что отсутствие механизма разрешения финансового-правовой ответственности, определения правил разрешения спора и погашения долга породят уже вооруженные конфликты и новый передел мира. Предлагается в процессе разработки норм и правил разрешения вопросов задолженности публичных образований воспользоваться механизмом, уже выработанным в правоприменении законодательства о банкротстве организаций многих стран мира.

Ключевые слова: суверенный долг, дефолт, банкротство, финансовая ответственность, внешнее финансовое управление.

В последнее десятилетие все более актуальным становится вопрос об ответственности публичного образования в финансовых и имущественных отношениях. Причем, данный вопрос имеет свою реализацию как во внутренних, так и во внешних отношениях.

Институт несостоятельности организаций и граждан урегулирован достаточно подробно и имеет довольно широкий опыт практического применения (кроме института банкротства физического лица).

С принятием новых редакций федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), а также поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации от 2 мая 2006 г. (глава 19.1 «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при введении временной финансовой администрации»), в законодательство Российской Федерации вошли нормы, устанавливающие механизмы введения временной финансовой администрации и санации субфедеральных бюджетов.

Эти законы вводят новые нормы, связанные с регулированием деятельности территориальных органов власти в случае возникновения просроченной задолженности по долговым и бюджетным обязательствам региональных и муниципальных бюджетов. Их основная цель — внешнее финансовое управление субъектами публичного права, временное изменение правового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Статья 168.2 БК РФ устанавливает основания и порядок введения временной финансовой администрации.

Вместе с тем многие механизмы, используемые в отношениях несостоятельности организаций и физических лиц, в отношениях внешнего управления публичным субъектом не применяются.

Особо следует указать, что к отношениям внешних долговых требований Российской Федерации, а также требований к нашей стране правила главы 19.1 БК РФ и ФЗ «О несостоятельности...» вообще не применяются.

В последнее десятилетие ряд стран уже столкнулись с проблемой государственного долга, а часть стран стоит на пороге дефолта.

Проблемам ответственности государств неоднократно обсуждались на международных конференциях, а многие вопросы ответственности закреплялись на региональном, а еще чаще, на уровне двусторонних договоров между государствами. Единой практики реализации ответственности не было.

С 1953 года Комиссия международного права ООН начала разработку проектов Конвенций о международной ответственности государств, а также международной ответственности международных организаций. На сегодняшний день кодификация норм о международной ответственности продолжается. Важным достижением в данной сфере явилось принятие Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 2001 года резолюции, которая в качестве приложения содержала документ «Ответственность государств за международно-противоправные деяния»¹.

Отношения внешнего долга с Украиной позволяют выявить существенные особенности исследуемого института.

Субъект инициативы урегулирования задолженности. Россия не направляла Украине предложения по реструктуризации долга: в международной практике это должен делать заемщик, который не может погасить кредит в срок.

Квалификация долга. В зависимости от вида долга могут наступать различные последствия. Суверенный долг не может рассматриваться наравне с коммерческим, который может взыскиваться по правилам, применяемым для организаций и граждан должников.

Суверенный долг гарантируется правительством, он защищен суверенным иммунитетом. Это означает, что кредиторы не могут заставить правительство выполнить свои обязательства, если возникнут проблемы с выплатой долга. Вместе с тем суверенный долг гарантируется правительством, и во многих случаях рассматривается инвесторами как безрисковые инвестиции. Этот аспект, главным образом, зависит от экономической мощи и политики правительства.

Когда у правительства существуют проблемы с обслуживанием долга, оно может предпринять процедуру, известную как реструктуризация суверенного долга. Процедура реструктуризации предполагает корректировку сроков возврата долга. При этом у кредиторов обычно есть выбор согласиться или нет на такие условия. В случае если они не согласятся, правительство объявит суверенный дефолт. Правовые последствия неисполнения кредитной обязанности государства. В отношении различных стран в истории исследователь может выделить различные последствия: аннексия территорий, внешнее управление (де-факто); получение ренты или имущества и пр. Египетский кризис 1881–1882 гг. породил серьезные противоречия как между держателями основного

¹ Лукашук И. И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 9.

и вексельного долга, так и между всеми кредиторами и Египтом. Эти противоречия повлекли за собой ряд дипломатических переговоров и конфликтов, использованных Англией как предлог для оккупации Египта.

Напротив, Лондонская Конференция 1953 г. фактически понудила многие страны к списанию долга Германии, который после Второй мировой войны в 1945 г. превышал 200% ВВП. Было аннулировано 60% внешнего долга Германии и, помимо этого, был реструктурирован внутренний долг молодой Федеративной Республики. Через десять лет от него почти и следа не осталось — госдолг составлял уже меньше 20% ВВП. Франции за это время удалось проделать похожий фокус. Такого небывало быстрого сокращения задолженности мы бы никогда не достигли посредством той бюджетной политики, которую мы предлагаем сегодня Греции¹.

По условиям украинского займа, который регулируется английским правом, Россия может подать на Украину в национальный английский суд (это будет необычная ситуация, так как межправительственные споры по долгам редко решаются в национальных судах) или инициировать арбитражный процесс в Лондонском международном третейском суде (LCIA). Все слушания в LCIA, согласно регламенту суда, проходят в закрытом режиме. Россия также вправе подавать иски в любые другие суды подходящей юрисдикции, говорится в проспекте евробондов.

Различается процедура погашения государственного долга по практике Парижского клуба, а также практике Лондонского клуба. МВФ придерживается политики «нетерпимости к неурегулированным задолженностям перед официальными двусторонними или многосторонними кредиторами». Согласно этой политике (Lending Into Arrears, LIA policy), МВФ не может давать кредиты Украине, если она не урегулирует вопрос с задолженностью перед Россией. Россия отказалась присоединяться к группе частных кредиторов и вести переговоры о реструктуризации долга. Это означает, что оставшиеся кредиторы должны согласиться понести больше потерь, чем если бы Россия участвовала в реструктуризации.

Содержание понятия «дефолт» претерпело существенные изменения за последние 10–15 лет, равно как изменились и последствия его объявления.

В январе 1918 года Советская Россия отказалась платить по долгам царского и Временного правительств. Лишь к концу XX века, когда эти долги сильно девальвировались, новое российское государство решило их частично погасить. То же произошло и с советским долгом по ленд-лизу: когда началась «холодная война», правительство СССР прекратило платежи по поставкам американского оружия в годы Отечественной войны, а современное российское правительство признало этот долг. В 1930 году Великобритания отказалась обслуживать свой долг Америке в 14,5 млрд долл. Частично она оправдывала свои действия тем, что ряд правительств американских штатов, в свою очередь, находились тогда в состоянии дефолта по обязательствам перед Великобританией, взятым еще в середине XIX века и существенно превысившим к 1930 году английский долг Америке.

Правительство Гитлера в 1933 году от выплат отказалось, но послевоенное правительство Аденауэра вновь признало эти долги, и в 1953 году ФРГ

¹ *Пикетти Т.* Капитал в XXI веке. М.: Ad Marginem, 2015. С. 26.

обязалось выплатить их после воссоединения Германии. Однако, став единой, в 1990 году Германия на 20 лет реструктурировала эти долги. Турция, Бразилия и Перу оказывались в прошлом столетии неплатежеспособными по пять раз, Коста-Рика и Гватемала — по шесть. Нигерия, несмотря на недолгую историю (она получила независимость в 1960 году), успела обанкротиться пять раз. Последний всплеск дефолтов был отмечен в 1990-е годы, когда дефолт по обязательствам в национальной валюте объявляли 12 стран, в том числе Ангола (1992–1997), Аргентина и Бразилия (1986–1990), Венесуэла (1995–1998), Хорватия (1993–1996), Шри-Ланка (1996). В 1998 году дефолт объявили страны с переходной экономикой — Россия и Украина. Государства-должники, особенно обремененные большими внутренними долгами, часто вместо отказа обслуживать долг прибегали к девальвации национальной валюты. Эта мера фактически аналогична частичному дефолту по внутреннему долгу. Так, в частности, поступили Аргентина в 1991 году, Мексика в 1994 году, Индонезия и Южная Корея — в 1997 году. Дефицит бюджета Италии По оценкам рейтингового агентства Standard & Poor's, в 1997 году в состоянии дефолта по своим долговым обязательствам (как банковским, так и облигационным) находились 37 стран. К ноябрю 1998 года это число снизилось до 31 страны. Самым катастрофическим оказался дефолт в Аргентине в 2001 году, который привел к смене нескольких правительств, погромам и мародерству в этой стране. В сентябре 2003 году Аргентина объявила о дефолте по долгам МВФ. Правительство страны решило отложить платежи в размере 2,9 млрд. долл., мотивируя это угрозой для резервов Центрального банка. Отказ Аргентины платить по долгам стал самым крупным дефолтом в истории МВФ. В декабре 2008 года президент Эквадора Рафаэль Корреа объявил о том, что страна отказывается платить 30,6 млн долл. процентов по глобальным облигациям. Ранее Эквадор уже отказывался платить по своим обязательствам (в 1980–1990-х годах). Держатели гособлигаций США Эксперты отмечают, что значимых экономик, ни разу не объявлявших дефолта по внешнему долгу, очень мало — среди них США, Канада, Австралия, Новая Зеландия; скандинавские страны и Бельгия — в Европе; Гонконг, Малайзия, Сингапур и Тайвань — в Азии. Вместе с тем исследование двух американских профессоров — Терри Звини и Дика Маркуса — показывает, что в 1979 году США уже оказывались неплатежеспособными. Тогда президент Джимми Картер тоже долго не мог договориться с парламентом по поводу повышения порога заимствований. Проблему удалось решить, однако задержка платежей привела к тому, что процентные ставки и, соответственно, цена обслуживания долга выросли.

В начале октября появились некоторые данные об итогах развития мировой экономики в III квартале 2015 года. Итоги очень настораживающие. В частности, данные о динамике фондовых рынков содержат сенсационную информацию. По итогам III квартала совокупная капитализация мировых фондовых рынков (суммарная стоимость обращающихся на них акций) упала на 11 трлн долл. По отношению к началу года падение составило более 16%. Данное падение по миру в целом было максимальным с 2011 года.

Многие аналитики утверждают, что мир стоит на грани мирового финансового дефолта. Отсутствие механизма разрешения финансового-правовой ответственности, определения правил разрешения спора и погашения долга породят уже вооруженные конфликты.

В процессе разработки норм и правил разрешения вопросов задолженности публичных образований можно воспользоваться механизмом, уже выработанным в правоприменении законодательства о банкротстве организаций многих стран мира.

Горбунова Е. Н.,
доцент кафедры конституционного, административного
и муниципального права ФГБОУ ВПО «Югорский
государственный университет», кандидат юридических наук

Перспективные направления развития практики налогообложения нефтяной отрасли РФ

Аннотация. Актуальность статьи обусловлена важностью роли нефтяного сектора в экономике России, его значительным влиянием на социально-экономическое развитие страны. Налогообложение добычи нефти в нашей стране было и остается предметом особой дискуссии. Законодательство в этой части меняется практически ежегодно. В связи с чем в статье сформулированы основные выводы по совершенствованию действующего законодательства в области налогообложения нефтяного сектора экономики России.

Ключевые слова: нефтяная отрасль, налоговая политика, налогообложение, налог на финансовый результат (НФР).

Согласно основным направлениям налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов налоговая политика Российской Федерации должна отвечать современным глобальным вызовам, среди которых, прежде всего, санкции, введенные против России, и низкие цены на нефть¹.

Несмотря на то что нефть подешевела почти в два раза, налоги и сборы с нефтегазового сектора остаются основным источником дохода для федерального бюджета. По оценке Министерства экономического развития РФ, общий объем нефтегазовых доходов, поступивший в федеральный бюджет в первом полугодии 2015 года, составил почти 3 трлн руб., или 48% общего объема бюджетных доходов. В первом полугодии прошлого года нефтегазовый сектор принес казне почти 52% доходов (3,7 трлн из 7,1 трлн руб.)².

Нефтегазовая отрасль России будет оставаться центральной в российской экономике еще долгие годы. Поэтому именно сырьевой вектор должен определять направления экономической политики государства, а также стимулировать и обеспечивать развитие остальных отраслей.

Налогообложение добычи нефти в нашей стране было и остается предметом особой дискуссии. Законодательство в этой части меняется практически ежегодно. Только в последние два года были введены новые системы налогообложения добычи углеводородного сырья на шельфе, установлены

¹ URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 27.07.2015).

² Орехин П. Россия не слезла с нефтяной иглы // Газета.ру. 10.08.2015. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2015/08/06/7671209.shtml> (дата обращения: 22.09.2015).

специальные режимы для налогообложения добычи нефти из труднодоступных залежей, был проведен масштабный «налоговый маневр» — перераспределение налоговой нагрузки между экспортом, добычей и переработкой нефти.

Министерство энергетики РФ и нефтяные компании предлагают уже в этом году приступить к более масштабной реформе налогообложения в нефтяном секторе, основанной на налогообложении чистого дохода. В мировой практике такие налоги, как правило, называются налогами на дополнительный доход или налогами на финансовый результат. Новый законопроект, в котором фигурировал налог на финансовый результат, был разработан в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре. В отличие от НДС, который платится с любой добытой тонны, налоговая база для налога на финансовый результат — разница между доходами от продажи нефти и расходами на ее добычу и доведение до товарного состояния. В законопроекте предлагается облагать эту разницу 60-процентным сбором. То есть ключевая разница в том, что налог на финансовый результат подразумевает начинать собирать налог только тогда, когда добыча нефти становится прибыльной. Облагать налогом планируется не нефть в момент ее добычи, как сейчас, а накопленную за время разработки месторождения прибыль, понимаемую как разницу между доходами и расходами за весь срок освоения участка. Ставка налога должна увеличиваться по мере роста добычи сырья и снижаться при ее сокращении¹.

При расчете налога на финансовый результат капиталовложения из налоговой базы вычитаются постепенно, но амортизация — ускоренная: в год можно относить на расходы еще до 10 % капитальных вложений².

Можно выделить следующие плюсы указанного выше законопроекта:

- Успешный мировой опыт. Введение налога, связанного с финансовым результатом взамен системы налогообложения выручки от реализации углеводородного сырья (УВС) обычно не приводит к снижению налоговых поступлений в бюджет.
- Стимулирование разработки новых месторождений и рост доходов бюджета. Рисков в администрировании практически нет, ведь налог на финансовый результат администрируется на тех же базовых основаниях, что и налог на прибыль, состав расходов и доходов, в целом, одинаков. Ожидаемый прирост добычи углеводородного сырья предприятиями, перешедшими на систему налогообложения в виде налога на прибыль от реализации добытой нефти, позволит увеличить не только налоговую базу по налогу на прибыль организаций, но и базу для расчета вывозной таможенной пошлины на нефть в случаях реализации углеводородного сырья на экспорт.
- Ускоренная амортизация. Расходы на компенсацию стоимости капитальных затрат заложены в законопроекте в виде механизма ускоренного признания расходов, что важно для ускоренного признания капитальных вложений там, где уже ведется добыча.

¹ Дармин А. Налог на финансовый результат: пора делать выбор // URL: <http://www.transport-nefti.com/blog/4911> (дата обращения: 22.09.2015).

² Папченкова М. В нефтяной отрасли готовится очередная налоговая реформа НДС на сложных месторождениях заменит налог на финансовый результат. Минфин боится за бюджет // URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/02/04/eksperimentalnye-dohody-byudzhet> (дата обращения: 22.09.2015).

- Упрощение администрирования отрасли, интерес инвесторов. Предполагаются общие правила налогообложения для группы месторождений/категории/отрасли. Это значит, что контролирующим органам будет проще администрировать налог, поскольку есть единый подход. Кроме того, это означает, что создается единый налоговый режим, который более понятен инвесторам, предсказуем для них не на одном конкретном проекте, а на целой группе/категории месторождений.
- Однако и имеются серьезные недостатки:
- Потери бюджета. Министерство финансов РФ опасается, что произойдет «выпадение» средств из бюджета при отмене НДС на действующих месторождениях и на тех, которые планировалось ввести. В условиях нестабильной экономики это может серьезно сократить доходы бюджета и возможность маневра. В ведомстве уверены, что налог на финансовый результат — это просто еще одна, пусть более технологичная, но льгота, по типу понижающих коэффициентов или налоговых каникул.
 - Усложнение налоговой системы. Пока до сих пор неясно, по каким критериям будут отбираться месторождения, будет ли учитываться мнение компаний и насколько сильно. В таких условиях, налог на финансовый результат может стать камнем преткновения между теми, кому удалось получить подобные преференции и теми, кто на первых порах продолжит платить НДС.
 - Малое количество объектов налогообложения. Из-за слишком высокой ставки налога этот механизм неэффективен для большинства новых месторождений, месторождений, имеющих льготы по НДС по выработанности, и для действующих месторождений, себестоимость добычи которых менее \$ 17,7 за баррель. Эксперты говорят, что при такой ставке — 60%, пилотные проекты не стоит и запускать.
 - Риск двойного налогообложения. У налога на финансовый результат нет самостоятельного объекта налогообложения и он не может быть признан налогом исходя из общих правил Налогового кодекса России (каждый налог должен иметь самостоятельный объект налогообложения). Чтобы избежать двойного налогообложения нефтяных компаний, достаточно включить налог на финансовый результат в состав налога на прибыль. Главным минусом этого предложения Министерство энергетики РФ видит необходимость повышения ставки налога на финансовый результат до 75% (вместо предлагаемой сегодня 60%). А это делает налог куда менее выгодным для компаний¹.

К сожалению, спор о том, нужно ли с помощью налога на финансовый результат льготировать добычу нефти на отдельных месторождениях, не позволяет начать гораздо более важную со стратегической точки зрения дискуссию о том, как должна быть в долгосрочной перспективе построена система налогообложения добычи нефти в России?²

¹ Дармин А. Налог на финансовый результат: пора делать выбор // URL: <http://www.transport-nefti.com/blog/4911> (дата обращения: 22.09.2015).

² Трунин И. В. Доклад директора Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Министерства финансов РФ о налоге на финансовый результат: льготы вместо стимулов к развиту // URL: http://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=33117 (дата обращения: 22.09.2015).

Часть 3
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ
КОНКУРЕНТНОГО ПРАВА
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
КОНКУРЕНТНОГО ПРАВА
В НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
УСЛОВИЯХ»

Донецков Е. С.,
аспирант 3-го курса, преподаватель
кафедры гражданско-правовых дисциплин
Волгоградского филиала РАНХиГС

Антимонопольные требования к созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий

В системе организационно-правовых форм юридических лиц, известных действующему гражданскому законодательству России, особенное место занимают унитарные предприятия. Возникнув в специфических обстоятельствах советского правопорядка и планового хозяйства как результат юридического обособления от личности государства и его органов (в качестве формы правовой организации государственной собственности)¹, унитарные предприятия продолжают существовать и в условиях современной рыночной экономики, основанной на принципах свободы предпринимательства и экономической конкуренции.

Будучи коммерческими организациями, унитарные предприятия вместе с тем существенным образом отличаются от классической цивилистической модели юридических лиц такого рода. Унитарные предприятия не являются собственниками имущества, переданного им учредителем (п. 3 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации², п. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»³). В отличие от иных коммерческих организаций унитарные предприятия обладают специальной правоспособностью (п. 1 ст. 49, п. 4 ст. 52 ГК), их деятельность является объектом контроля со стороны публичного собственника, наделенного обширными полномочиями в отношении подведомственных предприятий, включая право оспаривания их сделок, истребования имущества из чужого незаконного владения (ст. 20, 26 Закона о предприятиях).

Не случайно, что модель указанной организационно-правовой формы оказалась подвержена давней и основательной критике со стороны представителей науки гражданского права, указывавших, в частности, что «разрыв между правом собственности и правосубъективностью, положение, при котором

¹ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 672.

² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. Далее — ГК.

³ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746. Далее — Закон о предприятиях.

субъект права не может быть собственником, правомерен только в определенных исторических условиях. За этими рамками такой разрыв не просто аномален и архаичен, но и влечет за собой тяжкие юридические последствия»¹. В литературе унитарные предприятия нередко характеризуются как «реликты прежнего правопорядка (государственной плановой экономики)... отсутствующие в подавляющем большинстве современных правовых систем»². Кроме того, отмечается, что сохранение унитарных предприятий в качестве профессиональных участников рынка свидетельствует о «переходном характере экономических отношений и их гражданско-правового оформления»³.

Несмотря на это, предложение о последовательном преобразовании унитарных предприятий, обладающих имуществом на праве хозяйственного ведения, в хозяйственные общества с решающим публично-правовым участием и оставлении лишь государственных казенных предприятий, высказанное в свое время в Концепции развития законодательства о юридических лицах⁴, при внесении изменений в главу 4 ГК законодателем учтено не было⁵.

Вопрос о перспективах существования в российской экономике коммерческих организаций, основанных на праве хозяйственного ведения⁶, был вновь поднят в связи с проведением мероприятий по совершенствованию антимонопольного законодательства. Влияние унитарных предприятий на состояние конкуренции на товарных рынках обусловлено целым рядом факторов.

Обстоятельства, являющиеся в соответствии п. 4 ст. 8 Закона о предприятиях основанием для создания данных организаций, могут быть сведены к следующим:

- 1) необходимость производства и последующего использования ограниченно оборотоспособного имущества;
- 2) необходимость обеспечения безопасности государства, интересов и нужд публичных образований;
- 3) цель решения социальных задач;
- 4) необходимость осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;
- 5) наличие видов деятельности, предусмотренных законами исключительно для государственных унитарных предприятий или для казенных предприятий.

¹ Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сборник памяти С. А. Хохлова / отв. ред. А. Л. Маковский; Исследовательский центр частного права. М., 1998. С. 240.

² Суханов Е. А. Комментарий к ст. 65.1–65.3 ГК РФ // Вестник гражданского права. 2014. № 3. С. 107–130.

³ Там же.

⁴ Концепция развития законодательства о юридических лицах. Проект // Вестник гражданского права. 2009. № 2. Т. 9. С. 13, 55–56.

⁵ См.: Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

⁶ Весьма ограниченное участие в гражданском обороте казенных предприятий, за которыми имущество закрепляется на праве оперативного управления, практически устраняет какое бы то ни было их влияние на состояние конкуренции.

Исключая первое (отчасти) и последнее обстоятельства, можно заключить, что в качестве общего правила законодатель исходит из принципиальной возможности экономической конкуренции со стороны физических и юридических лиц (хозяйствующих субъектов) на рынках, участниками которых являются унитарные предприятия¹.

Очевидная цель законодателя — обеспечить посредством создания унитарных предприятий производство товаров, которое по каким-либо причинам не является рентабельным и не представляет значительного коммерческого интереса для иных хозяйствующих субъектов, но социально необходимо или может осуществляться лицами, к которым закон предъявляет особые требования.

В то же время коммерческая привлекательность тех или иных рынков весьма изменчива, ввиду чего значительная доля на них унитарных предприятий, в сочетании с распространенной практикой их всемерной поддержки публичными собственниками, обладающими к тому же юридическими возможностями определять их поведение, — в совокупности создают реальную угрозу ограничения возможности доступа на такие рынки (барьеры входа) для потенциальных конкурентов² и закрепление монопольного положения унитарных предприятий на таких рынках.

Реализация полномочий собственника в отношении унитарных предприятий зачастую соединяется с введением ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности иными хозяйствующими субъектами (недопустимых в соответствии с п. 1–2 ст. 1 ГК, п. 1, 3 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции)³, наделянием унитарных предприятий несвойственными для участника гражданских правоотношений публично-властными функциями (ср.: п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 2 ГК, ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции)⁴ и др.

Кроме того, на отношения, возникающие при отчуждении унитарными предприятиями имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения, не распространяются положения Закона о приватизации (подп. 9 п. 2 ст. 3 Закона о приватизации). В связи с этим серьезную опасность с точки зрения интересов защиты конкуренции представляет возможность унитарных предприятий субъекта Российской Федерации и муниципальных предприятий

¹ Данный вывод согласуется в том числе с положениями ст. 8 (ч. 1) Конституции России, гарантирующей поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности.

² Конкурентное право России / Д. А. Алешин, И. Ю. Артемьев, И. В. Башлаков-Николаев [и др.]; отв. ред. И. Ю. Артемьев, С. А. Пузыревский, А. Г. Сушкевич; НИУ «ВШЭ». М.: Изд. дом. ВШЭ, 2014. С. 135.

³ Например, распространенной формой антимонопольных нарушений является создание преимущественных условий унитарным предприятиям, являющимся специализированными службами по вопросам похоронного дела (см., например: судебные арбитражные дела № А33-9227/2006; № А69-2555/2010-14, № А76-16469/07; № А76-6041/2010 и др.).

⁴ Например, из обстоятельств дела № А40-148355/2014 следует, что распоряжением Росрыболовства унитарное предприятие «Национальные рыбные ресурсы» наделено полномочиями по определению хозяйствующих субъектов, допускаемых к осуществлению рыбопромышленной деятельности по освоению квоты добычи (вылова) водных биоресурсов. Реализация такого распоряжения привела к ограничению конкуренции, путем сокращения числа потенциальных хозяйствующих субъектов, имеющих право на освоение квоты.

производить отчуждение публичного имущества без применения конкурентных способов заключения договора¹. Данное обстоятельство также создает угрозу обхода требований законодательства о приватизации посредством закрепления публичного имущества за унитарным предприятием и его последующим отчуждением с согласия собственника иным хозяйствующим субъектам без проведения торгов². В последнем случае, также налицо косвенное влияние на состояние конкуренции, выражающееся в избирательном (не основанном на конкурентных процедурах) предоставлении публичного имущества отдельным хозяйствующим субъектам.

Меры по поэтапному выводу унитарных предприятий с конкурентных рынков (кроме предприятий, осуществляющих деятельность в сфере обороны и безопасности государства, а также включенных в перечень стратегических предприятий), а также введение обязанности согласования с антимонопольными органами решений о вновь создаваемых унитарных предприятиях, были предусмотрены Планом мероприятий («дорожной картой») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (утв. распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р). В этой связи в проекте Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ставшего очередным крупным нормативным правовым актом, принятым в рамках реформы конкурентного законодательства России («четвертый антимонопольный пакет»), изначально предусматривалось введение в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³ главы 5.1, посвященной антимонопольным требованиям к созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Разработчиками законопроекта предполагалось установить запрет на создание предприятий без предварительного согласования с антимонопольным органом, а также определить порядок и условия получения такого согласия. Предусматривалась возможность выдачи антимонопольными органами предписаний при осуществлении контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий. В соответствии с пунктом 11 ст. 1 проекта Федерального закона принятие решения о даче согласия на создание унитарного предприятия, допускалось, лишь если его создание осуществляется на товарном рынке с «неразвитой или недостаточно развитой конкуренцией».

Хотя идея, заложенная в законопроекте, в окончательной редакции нормативного акта так и осталась нереализованной, представляется важным остановиться на основных недостатках предложенного разработчиками подхода к решению названной проблемы.

¹ Сделки по продаже имущества ФГУП осуществляются путем продажи имущества на аукционе в соответствии с порядком, устанавливаемым приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67 (см.: п. 4 постановления Правительства РФ от 06.06.2003 № 333).

² См., например: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.07.2015 по делу № А69-3034/2014; постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 28.10.2015 по делу № А55-379/2015; от 11.09.2015 по делу № А65-26819/2013. См. также: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. М., 2015. С. 70–71.

³ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434. Далее — Закон № 135-ФЗ.

Еще в экспертном заключении к законопроекту, принятому на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 22.09.2014 № 133-4/2014 (п. 3 разд. V), указывалось на неопределенность критериев проверки, на основании которых будет даваться согласие или отказ антимонопольного органа в даче своего согласия на создание предприятия. Кроме того, приводилось замечание о том, что «создание государственного или муниципального унитарного предприятия вызывается в каждом конкретном случае широким кругом причин, интересов общества и соображений органов власти или местного самоуправления, оценка которых в совокупности выходит за пределы компетенции антимонопольных органов». В числе возможных негативных последствий предложенного законодательного решения Советом названы правовая неопределенность и дестабилизация гражданского оборота, кроме того сомнение вызвала неограниченная дискреция антимонопольного органа при принятии решения о даче согласия на создание унитарного предприятия.

Следует вместе с тем отметить, что определение неразвитости либо недостаточной развитости конкуренции на товарном рынке и в настоящее время предусмотрено в качестве одного из заключительных этапов проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (подп. «и» п. 1.3, 9.1–9.5 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утв. приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220). В частности, заключение о том, к какому виду рынков относится рассматриваемый товарный рынок, дается на основании показателей уровня концентрации товарного рынка, наличия и преодолённости барьеров входа на товарный рынок. В случае же, если указанных характеристик недостаточно, то анализируется поведение хозяйствующих субъектов на товарном рынке, результаты хозяйственной деятельности, а также наличие факторов, способствующих ограничению конкуренции.

Однако, даже несмотря на указанные (относительно формализованные) критерии установления «неразвитой и недостаточно развитой конкуренции», предложенный разработчиками законопроекта подход все же не позволяет разрешить вопрос о возможности создания предприятия в случае, если состояние конкуренции имеет тенденцию к скорому изменению (в ту или иную сторону). Кроме того, не исключена ситуация, когда предприятие создается для осуществления деятельности сразу на нескольких товарных рынках с различным уровнем развития конкуренции.

Вследствие этого, с точки зрения целей конкурентного законодательства, в настоящее время представляется перспективным совершенствование мер последующего контроля за деятельностью унитарных предприятий, в том числе посредством расширения института выдачи предписаний о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции (подп. «н» п. 2, подп. «г» п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона № 135-ФЗ). Кроме того, заслуживает внимание предложение о введении правил об уведомлении антимонопольного органа о намерении создать унитарное предприятие, учитывая возможность выдачи таким органом предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства при наличии соответствующих оснований (ст. 25.7, 15 Закона № 135-ФЗ).

Кондратьев В. А.,
*младший научный сотрудник отдела гражданско-правовых
и корпоративных исследований РГУП,
преподаватель кафедры гражданского права РГУП*

Обеспечение конкуренции при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве

Принятие Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон о ГЧП) по праву можно назвать новым этапом в развитии публично-частного сотрудничества.

Сущность государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) заключается в сотрудничестве органов государственной власти, органов местного самоуправления (публичных партнеров) и хозяйствующих субъектов (частных-партнеров), направленное на создание или реконструкцию сложных инфраструктурных объектов путем распределения финансовой нагрузки и рисков между партнерами. Целью ГЧП является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации и повышение качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления. Как пишет А. В. Белицкая, характерной особенностью ГЧП является именно модель партнерства, которая характеризуется распределением рисков между сторонами, более тесным сотрудничеством, отходом от излишнего формализма².

Как уже было отмечено, реализация проекта ГЧП осуществляется на основании заключенного соглашения о ГЧП. В связи с этим весьма важное значение приобретает вопрос выбора контрагента (частного-партнера), так как одним из обязательных элементов соглашения является возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с Законом о ГЧП (пп. 4 п. 2 ст. 6 Закона о ГЧП). Соответственно, происходит переход публичной собственности в частную, кроме того, финансирование проектов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы обуславливает необходимость обеспечения конкуренции при выборе частного партнера для наиболее эффективной реализации проекта ГЧП. В связи с этим в п. 2 ст. 4 Закона о ГЧП в качестве одного из принципов ГЧП закреплено обеспечение конкуренции, данный принцип основывается на положениях ст. 8 и ст. 34 Конституции РФ, устанавливающих, что в Российской Федерации гарантируются поддержка конкуренции.

Говоря о принципах права, следует согласиться с позицией В. В. Ершова о том, что принципы права являются самостоятельной формой права,

¹ СЗ РФ 0.07.2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

² Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство как альтернатива контрактной системе // Юрист. 2014. № 5. С. 33–37.

обеспечивающей сбалансированное состояние российского права, взаимосвязь, целостность и внутреннее единство, последовательность, ожидаемость и предсказуемость правотворческой и правореализационной деятельности¹. Соответственно, заключение соглашения о ГЧП регулируется, в первую очередь, принципом обеспечения конкуренции, так как принцип, по существу, является самостоятельной формой права, стоящей в иерархии форм права выше норм федеральных законов, следовательно, все другие нормы закона должны соответствовать принципу обеспечения конкуренции.

Соглашение о ГЧП заключается путем проведения торгов в форме конкурса, по результатам которого выявляется лицо, способное наилучшим образом обеспечить реализацию проекта ГЧП. Только в исключительных случаях, закрепленных в п. 2 ст. 19 Закона о ГЧП, заключение соглашения о ГЧП возможно без проведения конкурса.

Легального определения определений торгов в действующем законодательстве не дано, однако в ст. 447 ГК РФ указано, что договор может быть заключен путем проведения торгов. В доктрине под торгами обычно понимается один из способов заключения договоров, сущность которого состоит в том, что договор заключается организатором торгов с лицом, выигравшим торги². В. А. Белов пишет, что торги «представляют собой процесс выбора организатором торгов (одним из контрагентов будущего договора) другого контрагента, участие которого в договоре наилучшим образом отвечало бы интересам организатора»³. Определение В. А. Белова представляется наиболее подходящим, так как конкурс, согласно ст. 19 Закона о ГЧП, проводится на право заключения договора.

Цель проведения торгов, с точки зрения О. А. Беляевой, обусловлена необходимостью поиска контрагента, а также желанием обеспечить максимально выгодные условия сделки путем обострения конкуренции между потенциальными контрагентами.⁴ С данной точкой зрения следует согласиться, так как торги, прежде всего, направлены на поиск потенциального контрагента, способного наилучшим образом выполнить те или иные задачи. Выявление такого субъекта из нескольких возможно только путем их сравнения по определенным критериям, соответственно, торги можно назвать соперничеством, соревнованием между определенными хозяйствующими субъектами за право заключить соглашение. Стоит отметить, что конкуренция в ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁵ (далее — Закон о защите конкуренции) определяется как соперничество хозяйствующих субъектов, поэтому весьма удачным выглядит формулировка, предложенная О. А. Беляевой, о том, что при проведении торгов происходит «обострение» конкуренции⁶.

¹ См.: *Ершов В. В.* Юридическая природа общих и гражданско-правовых принципов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15.

² *Гражданское право: учебник: в 3 т. / под ред. Ю. К. Толстого.* М.: Проспект, 2013. Т. 1. С. 610 (автор главы — Н. Д. Егоров).

³ *Белов В. А.* Гражданское право. Общая и Особенная части: учебник. М., 2003. С. 189.

⁴ *Беляева О. А.* Обзор практики разрешения споров, связанных с признанием торгов недействительными // *Комментарий судебно-арбитражной практики.* Вып. 13 / под ред. В. Ф. Яковлева. М.: Юрид. литература, 2006. С. 73–112.

⁵ СЗ РФ 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

⁶ *Беляева О. А.* Указ. соч. С. 73–112.

Вместе с тем нельзя утверждать, что торги создают самостоятельный рынок, на котором происходит соперничество хозяйствующих субъектов, торги осуществляются в рамках существующего рынка. А. Е. Кирпичев справедливо отмечает: «Состязание и конкуренция также являются понятиями, применимыми и к случаям установления договорных отношений без проведения процедур. Подбор контрагентов производится в любом случае, а наличие функционирующего рынка обуславливает конкуренцию, следовательно, и состязание между работающими на конкретном рынке...»¹ Таким образом, проведение торгов может создать дополнительный фактор для усиления соперничества хозяйствующих субъектов на уже существующем рынке, на котором и до проведения торгов существовала конкуренция и состязательность. Между тем торги должны именно усиливать конкуренцию, которая позволит выявить реально лучшего субъекта для выполнения определенных задач. Соответственно, использование института торгов при заключении соглашения о ГЧП является одним из инструментов обеспечения конкуренции.

Кроме того, немаловажное значение для обеспечения конкуренции имеет выбор формы торгов. В Законе о ГЧП установлено, что частный партнер определяется по итогам именно конкурса.

Безусловно, конкурс имеет свои преимущества. В первую очередь, использование нескольких критериев для определения победителя является более объективным по сравнению с аукционом, по которому победитель признается по единственному критерию — цене, что соответственно, может негативно сказаться на других аспектах исполнения договора, прежде всего, качестве товаров, работ, услуг. Как отмечает О. А. Беляева, «нужно избегать колесо ценового аукциона, на котором играет роль только ценовое предложение, с большим количеством участников; у компании с разумной ценовой политикой мало шансов выиграть на таком аукционе. Поэтому, оголтелый переход к аукционам везде и всюду под маркой антикоррупционных процедур заведомо является ошибочным, нерациональность использования такой игры уже давно доказана математиками»². Действительно, в перспективе конкурс видится более эффективным способом определения контрагента как для обеспечения конкуренции, так и для надлежащего качества поставляемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг, поэтому выбор конкурса в Законе о ГЧП видится справедливым и логичным.

Однако стоит согласиться с тем, что сложная процедура определения победителя по нескольким критериям создает возможности для ограничения конкуренции со стороны организатора.

Так, к примеру, вызывает вопросы положение пп. 4 п. 1 ст. 21 Закона о ГЧП, в котором закреплено, что конкурсная документация должна содержать требования, которые предъявляются к профессиональным, деловым качествам представивших заявки на участие в конкурсе лиц и в соответствии с которыми проводится предварительный отбор участников конкурса. Исходя из данной формулировки, сложно однозначно утверждать, установление

¹ Кирпичев А. Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. М.: РАП, 2012. С. 137.

² Беляева О. А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов. М.: Юриспруденция, 2011. С. 20.

каких требований будет правомерным, а какие будут ограничивать конкуренцию. Например, в правоприменительной практике возник спор по поводу того, является ли правомерным установление такого требования как опыт участника конкурса. Арбитражный суд Северо-западного округа указал, что под «опытом», не относящемся к правовой категории, понимается совокупность практически усвоенных знаний, умений, навыков. Учитывая, что носителями этих знаний, умений и навыков могут быть только физические лица — работники юридического лица, то и требовать наличия опыта можно только у штатных работников конкурсанта, а не у самого юридического лица. А также отметил, что требований к опыту работы самого конкурсанта является ограничением конкуренции, поскольку эти действия не только ограничивают, но и пресекают выход на рынок¹. В свою очередь, Арбитражный суд Волго-Вятского округа посчитал требование о наличии опыта правомерным и не ограничивающим конкуренцию². Однозначно сказать, ограничивает такое требование конкуренцию или нет, без выявления всех обстоятельств дела — сложно. С одной стороны, наличие опыта подтверждает надежность организации, существует такое понятие как «деловая репутация», что является дополнительной гарантией при реализации проекта ГЧП. С другой стороны, установление требования о наличии опыта со значительным сроком может необоснованно ограничить конкуренцию. Думается, разрешая такой спор, необходимо руководствоваться в первую очередь принципом обеспечения конкуренции, исходя из полного и всестороннего изучения материалов дела. Вместе с тем данная правоприменительная проблема затрагивает более фундаментальную проблему правоприменения, с которой суды сталкиваются ежедневно, о том допустим ли при разрешении судами споров отход от формальных требований законодательства и разрешение спора судами на основании принципов права.

Представляется, что исключительно формальный подход зачастую не позволяет принять справедливое и объективное решение, поскольку закон не может учесть всех возможных нарушений, в частности, деяния которые являются злоупотреблением правом согласно ст. 10 ГК РФ. Таким образом, реальные действия, ограничивающие конкуренцию, но формально не являющиеся таковыми, согласно нормам закона, могут оставаться безнаказанными. Такое положение вещей будет требовать от законодателя постоянно «подстраиваться» под фактические жизненные обстоятельства путем внесения изменений в закон, как это происходит с Федеральным закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³, в который за неполных два года 18 раз вносились изменения, последнее Федеральным законом № 249-ФЗ от 13.07.2015. В свою очередь, интегративный подход, основанный на принципах права и с учетом норм закона, позволит более объективно подойти к рассмотрению каждого спора и выявить действия, реально ограничивающие

¹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 26.08.2011 по делу № А13-12057/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.06.2015 № Ф01-2196/2015 по делу № А43-1004/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

конкуренцию. Доводы о том, что отход от формальных норм закона может способствовать судебному произволу, представляется неуместным, так как сама четырехзвенная система арбитражных судов позволяет минимизировать коррупционные риски. К тому же стоит отметить, что в последнее время в судебных актах все чаще можно встретить иски об отказе в удовлетворении требований о признании торгов недействительными на том основании, что нарушение носит формальный характер, в частности, в спорах, связанных с проведением конкурса на заключение концессионных соглашений¹.

Таким образом, закрепление принципа обеспечения конкуренции в Законе о ГЧП видится логичным и дальновидным решением, которое создает возможность для правоприменителей объективно и всесторонне подходить к рассмотрению споров, связанных с ограничением конкуренции при проведении конкурса на право заключения соглашения о ГЧП.

*Майборода Д. М.,
аспирант 1-го курса Российской академии
народного хозяйства и государственной службы,
специалист 1-го разряда Управления
Федеральной антимонопольной службы по г. Москве*

Роль исполнительной власти в развитии конкуренции (на примере губернатора)

На сегодняшний день развитием конкуренции в Российской Федерации в большой мере занимается Федеральная антимонопольная служба, но ведь рынок конкуренции сложное явление, для развития которого полномочий антимонопольной службы не всегда достаточно для этого необходимо привлекать и других субъектов. К примеру, кто как не органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обладают информацией о специфике экономики региона. Ведь меры по сдерживанию цен и сокращению естественных монополий, применяемые в Москве, не всегда могут подойти к условиям Сибири будут различны.

Таким образом, развитие конкуренции должно основываться на местных особенностях экономики и ее потенциале не в целом по России, а в каждом отдельно взятом регионе.

В субъектах Российской Федерации существует целый ряд проблем, которые необходимо решать с помощью привлечения региональных органов власти.

Рынок лекарственных средств. Проблемы данного рынка, это низкая доступность лекарственных препаратов, жесткое административное регулирование цен, эксклюзивные соглашения фармпроизводителей и дистрибьюторов,

¹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.05.2015 № 15АП-6732/2015 по делу № А32-47695/2014; постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.03.2015 № 18АП-1315/2015 по делу № А76-20685/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

незаконные административные барьеры (процедура «входного контроля» на рынок субъекта).

Рынок медицинских услуг. Большое число проблем в этой сфере связано с отсутствием полноценной конкуренции. Это выражается в запрете доступа частных медицинских организаций к оказанию определенных видов медицинской помощи (высокотехнологичная медицинская помощь), дискриминации частных и медицинских организаций при распределении государственных ресурсов, демпинге государственных и муниципальных медицинских организаций на рынке платных медицинских услуг за счет использования имущества, предназначенного для оказания бесплатных услуг.

Рынок образовательных услуг. Эта сфера также имеет специфические проблемы, которые связаны, как правило, с государственной поддержкой образовательных учреждений. Негосударственные образовательные учреждения, реализующие образовательные программы, часто слабо защищены имущественно и экономически.

Для решения указанных и многих других проблем 4 ноября 2014 года Президент России подписал Указ № 705 «О внесении дополнений в перечень направлений для оценки работы глав регионов по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

Документ был принят во исполнение реализации «дорожной карты» НПИ «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики». Кроме того, причины принятия Указа проистекают из необходимости объективно оценивать эффективность действий регионов по развитию предпринимательства, в том числе на основе опроса самих предпринимателей.

Состояние конкуренции является важнейшим показателем этой деятельности. Вовлечение в споры хозяйствующих субъектов представителей органов государственной власти для подавления конкурента, политика протекционизма в отношении родственных или дружеских предпринимательских образований является весьма распространенной практикой в России. Этот и многие другие факторы, порождают враждебную среду для предпринимательской инициативы и инноваций.

Указ Президента России вводит дополнительный 10-й показатель оценки работы глав регионов: «Содействие развитию конкуренции на основе стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации».

На основании этого Указа, каждый субъект федерации обязан принять стандарт по развитию конкуренции в своем регионе. Стандарт должен предусматривать: 1) указание органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в регионе (губернатор); 2) перечень приоритетных и социально значимых рынков для развития конкуренции в регионе; 3) «дорожную карту» по содействию развитию конкуренции в регионе; 4) проведение мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг региона; 5) создание механизма общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий.

В стандарте Российской Федерации уже определен список из шести социально значимых рынков, где уровень конкуренции нужно поднимать — это рынок услуг дошкольного образования, ЖКХ, медицинских услуг, розничной торговли, наземных пассажирских перевозок и услуг связи, но регионы вправе включать и свои рынки.

В стандарте содержатся определенные целевые показатели, к примеру, губернатор обязан проследить, чтобы к 2016 году доля частных детских садов в регионе составила не менее 3%, доля частных медицинских организаций входящих в ОМС не менее 50%, доля частных управляющих организаций в многоквартирном доме не менее 90%. Кроме того, регионы должны позаботиться о том, чтобы к 2016 году, как минимум 20% оборота розничной торговли приходилось на магазины шаговой доступности, минимум половина рейсов общественного транспорта должны будут выполнять частные перевозчики, а 60% домохозяйств иметь доступ к интернету со скоростью не менее 1 Мбит/с. Министерство экономического развития, ежегодно составляет рейтинг оценки работы губернаторов, это является важным фактором мотивации работы Губернаторов по реализации положений, изложенных в стандарте.

Принятие данного стандарта, как представляется, окажет положительное влияние на развитие конкуренции. Разрешается ряд проблем, к примеру, увеличивается число частных детских садов в регионах РФ, растет доля частных управляющих организаций, увеличивается число частных аптек. Данные выводы сделаны по результатам внедрения стандартов в пилотных регионах РФ, а именно в Нижегородской области и в Хабаровском крае.

Также стоит отметить и отдельные недостатки данного стандарта. Во-первых, не все проблемные отрасли попадают в сферу его действия. Так, на рынке сельхозпродукции существует проблема отсутствия равного доступа к субсидиям сельхозпроизводителей, однако этот рынок в стандарте прямо не упоминается.

Во-вторых, требуется более четкий механизм ответственности губернаторов за невыполнение требований стандарта.

Рыбин П. А.,

*студент Института магистратуры
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), юрист*

Актуальные проблемы государственных закупок в новых экономических условиях

В текущем году особая актуальность рассматриваемой темы объясняется сложной ситуацией в бюджетной сфере, вызванной продолжающимся мировым финансово-экономическим кризисом и сложившейся особой ситуацией на внешнеполитической арене. На передний план выходят вопросы импортозамещения, защиты отечественных производителей, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и др.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон о контрактной системе) государственные закупки проводятся субъектами, подпадающими под действие этого Закона в качестве заказчиков.

¹ СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

Законодательство России о госзакупках находится в состоянии «постоянного реформирования». Закон о контрактной системе вместе с подзаконными нормативными актами, принятыми в соответствии с ним, представляют собой весьма объемный нормативно-правовой массив. Это объясняется тем, что в данном Законе с высокой степенью детализации прописаны процедуры планирования и проведения закупок. Правовое регулирование госзакупок, основанное на положениях данного Закона, носит императивный характер. Свобода заказчиков в построении своей закупочной системы и выработке норм, на основании которых они проводят закупки, сведена к минимуму.

Разберемся с актуальными проблемами госзакупок в новых экономических условиях и условиях постоянного обновления требований, в чем-то упрощающих работу в этой сфере, а в чем-то, наоборот, устанавливающих все новые и новые обязанности заказчиков и поставщиков.

Импортозамещение. Закон о контрактной системе готовили очень долго, но он до сих пор несовершенен и сейчас в него пытаются вносить поправки, исходя из сугубо конъюнктурных соображений, так как нет стратегии развития импортозамещения. Импортозамещение как задача возникло и обострилось в связи с санкциями, предпринятыми рядом недружественно настроенных по отношению к РФ стран с целью нанесения экономического ущерба и в конечном итоге подрыва национальной безопасности нашей страны.

Запрет на допуск иностранных товаров для целей осуществления госзакупок устанавливается Правительством РФ (ч. 3 ст. 14 Закона о контрактной системе). Установление запрета означает, что закупка определенных иностранных товаров не допускается либо ограничивается рядом условий.

Правительство РФ уже приняло постановления, которые ограничивают допуск некоторых видов медицинских изделий¹, запрещают допуск отдельных видов товаров машиностроения², товаров легкой промышленности³, запрещают и ограничивают допуск товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства⁴.

В свою очередь, Министерство промышленности и торговли РФ разработало проект постановления Правительства РФ, ограничивающий госзакупки медицинских изделий, включая бинты, салфетки, антисептики, перевязочные пакеты, рентгеновские аппараты, аппараты УЗИ и искусственной вентиляции легких, дефибрилляторы, инкубаторы интенсивной терапии для

¹ Постановление Правительства РФ от 05.02.2015 № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

² Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

³ Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд».

⁴ Постановление Правительства РФ от 24.12.2013 № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства».

новорожденных, протезы, ортопедическая детская обувь. Эта инициатива приведет к росту частных клиник, у которых останется возможность закупать оборудование за границей, а это в свою очередь приведет к росту медицинских услуг, позволить которые смогут не все. Ограничения на госзакупки могут снизить уровень конкуренции среди больниц и клиник, как следствие, ухудшить качество медицинской помощи. Так, например, есть медикаменты, которые на сегодняшний день заменить нечем, а нередко только они и являются тем средством, с помощью которого удастся спасти человека от боли и инфицирования ран. А 84 % всех изделий и расходных материалов в стоматологии, согласно данным Центра политики в сфере здравоохранения ВШЭ, закупается за границей¹.

Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев объявил, что идея Минпромторга России пока реализована не будет. По его словам, Правительству РФ нужно время, чтобы оценить необходимость и последствия подобного запрета.

Сегодня одной из самых обсуждаемых тем становится импортозамещение в сфере информационных технологий. Этот процесс активно поддерживается государственными органами и профильными отечественными ассоциациями. Правительство РФ готовит постановление по введению ограничений на госзакупки программного обеспечения зарубежного производства. Предполагается, что Экспертный совет Министерства связи и массовых коммуникаций РФ сформирует реестр отечественного программного обеспечения, и только включенные в него поставщики смогут участвовать в госзакупках. Программное обеспечение будет считаться российским, если доля участия граждан России в капитале разработчика превышает 50 %. Эксперты считают, что замена иностранных программных средств на отечественные или в крайнем случае на продукты, основанные на свободном коде, позволит не только укрепить информационный суверенитет страны, но и стимулировать развитие отрасли. Но нельзя забывать, что рынок информационных технологий глобальный, поэтому необходимо поставить цель — развитие конкурентоспособной отрасли информационных технологий в мировом масштабе. Для этого нужно создать все необходимые условия для компаний-разработчиков, поддержать их выход на зарубежные рынки так, чтобы отечественное программное обеспечение стало действительно самого высокого уровня. Сейчас полное замещение импорта в информационных технологиях невозможно.

Антикризисные меры. В конце января Правительство РФ утвердило план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году². План включает в себя обширный перечень мероприятий по многим направлениям, и непосредственно затрагивает, в том числе, сферу госзакупок.

Минэкономики планирует внести в Правительство РФ законопроект о продлении антикризисных мер в сфере госзакупок на 2016 год. Эти меры

¹ Сапронова Ю. Тяжелый случай: чем импортозамещение грозит здравоохранению // URL: <http://www.forbes.ru>.

² Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

включают возможность корректировки существенных условий госконтрактов, отмены требований обеспечения исполнения контрактов, реструктуризации задолженностей по штрафам и пеням, а также задолженностей банков по исполнению банковских гарантий исполнения госконтрактов. Проект уже согласовали ФАС, Минпромторг, Минфин и правительство Москвы, ожидается получение заключения на него Минюста.

В рамках формирования системы поддержки малого и среднего бизнеса уже создана профильная федеральная корпорация, которая занимается развитием соответствующего сектора и будет финансово-кредитным центром. Кроме того, определен порядок проведения мониторинга закупок государственных компаний, чтобы доля небольших предприятий соответствовала установленным нормативам, в том числе по инновационным и высокотехнологичным товарам и лекарственным средствам.

Очевидно, что запланированные Правительством РФ антикризисные меры весьма разнообразны. Перечень первоочередных мероприятий не является исчерпывающим и будет при необходимости дополняться новыми мерами, а разработанные проекты нормативных актов могут претерпеть значительные изменения на этапе их принятия.

Проявление коррупции. Несмотря на то что положения Закона о контрактной системе всецело направлены на достижение эффективности, результативности осуществления госзакупок, обеспечение гласности и прозрачности их осуществления, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, пока, к сожалению, этот Закон не стал эффективным заслоном правонарушениям и преступлениям, совершаемым в сфере госзакупок. Одной из форм коррупционной сделки является «откат», направленный на хищение бюджетных средств, при котором одна сторона — юридическое лицо, являющееся исполнителем по государственному контракту, возвращает («откатывает») представителю другой стороны — организации-заказчика в качестве вознаграждения за оказание содействия в получении заказа часть полученных от нее на исполнение контракта средств бюджета. Рассматриваемая противоправная сделка может совершаться, как минимум, двумя способами: при первом способе имеет место предварительный преступный сговор; при втором способе коррупционные отношения между должностными лицами заказчика и исполнителя заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) возникают на этапе исполнения государственного контракта.

Необходимо переводить конкурсные процедуры в электронную форму для обеспечения анонимности заявок и снижения риска сговора, невозможности влияния на содержание заявок и порядок их подачи, снижения субъективизма при оценке заявок.

Ограничительные меры на рынке государственного заказа по отношению к импортным товарам избыточны, особенно в условиях ошутимой девальвации рубля: импортные товары заметно прибавили в цене на внутреннем рынке и не выдерживают конкуренции по стоимости с отечественными.

Надеюсь, что совершенствование нормативного регулирования и правоприменительной практики в сфере госзакупок окажет ошутимое положительное влияние на эффективность расходования государственных средств и в целом на экономику нашей страны.

Часть 4
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ
ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

*Рассолов И. М.,
доктор юридических наук,
профессор кафедры правовой информатики
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Информационное право и информационное законодательство в условиях инновационного развития

За последние 200 лет человечество сформировало техносферу, которая представляет собой основу современной цивилизации. До изобретения паровой машины основными движущими силами была мускульная сила, сила ветра и воды. Мы не нарушали баланс в природе. После третьей информационной революции, связанной с изобретением электричества мы построили информационную сферу (часть ноосферы), которая может вступать в противоречие с биосферой. Это может приводить к конфликтам в социуме и ставить перед современной правовой системой, а также научной доктриной многочисленные правовые проблемы (например, проблему идентификации лиц, борьбы с кибернетической преступностью, внедрения новых, живых технологий, оборота генетической информации, борьбы с глобальным потеплением и др.). Все большее значение приобретает информационное право. Сегодня существуют все предпосылки для того, чтобы его признать в качестве комплексной отрасли права и научного направления исследований. Кроме того, информационное право выступает в качестве учебной дисциплины, связанной с преподаванием нового знания, основанного на последних достижениях науки и техники.

На сегодняшний день можно выделить следующие тенденции становления и развития самого информационного права как отрасли права и формирующейся юридической науки. Обозначим некоторые из них.

Во-первых, происходит расширение понятийного аппарата информационного права, как в Российской Федерации, так и в других странах. Наблюдается процесс обогащения и последовательного закрепления в нормативных правовых актах новых понятий. Это касается таких категорий, как: поисковая система», оператор поисковой системы, блогер, доменное имя, инсайдер, инсайдерская информация, организатор распространения информации в сети Интернет, сетевой адрес, сетевое издание, провайдер хостинга, единая система идентификации и аутентификации, электронный документ, электронные денежные средства, информационная продукция, оборот информационной продукции, классификация информационной продукции, информационная услуга, информационная безопасность детей, информация порнографического характера. Однако многие понятия еще пока не находят своего закрепления

в современном российском законодательстве (например, это касается таких категорий, как электронная торговля, электронная экономическая деятельность, спам, киберпреступность, киберпреступление, сетевой договор и т. д.).

Во-вторых, это реализация второго этапа государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», а также последовательное введение в гражданский оборот универсальной электронной карты (УЭК). Это также касается финансирования многих пилотных проектов, которые должны эффективным образом заработать к 2020–2025 году по вопросу развития концепции информационного общества. На сегодняшний день можно отметить положительную работу официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о проведении торгов www.torgi.gov.ru в системе государственных закупок нашей страны. Важной задачей сформулированной во многих программных документах по информационному обществу является повышение качества предоставляемых услуг, а также рейтинга конкурентоспособности нашей страны.

В-третьих, это последовательная реализация на практике новых законов, которые можно причислить к информационному законодательству. Они имеют особое значение для последующего развития информационной сферы общества и ее подсистем. В первую очередь, это касается Закона о блогерах¹, Антипиратского закона², Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», который силу с 1 сентября 2012 года, Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» и др.

В 2014 году на июньском форуме «Интернет-предпринимательство в России», В. В. Путин встречался с главами «Яндекса», Mail.Ru Group и других компаний: и заявил, что представителям интернет-отрасли «надо вылезать из-под коряги». После данной встречи можно также отметить появление нового субъекта в области медиации интернет-споров (технологии альтернативного урегулирования конфликтов) — интернет-омбудсмена (официальное название — Уполномоченный по вопросам, связанным с ликвидацией нарушений прав предпринимателей при осуществлении регулирования, контроля функционирования и развития Интернета). Основная задача работы этого лица сформулирована так: сделать интернет-индустрию значимой отраслью для экономики.

В-четвертых, появляются новые субъекты информационного права, а именно — разнообразные посредники, которых смело можно разделить на два вида: традиционных информационных посредников (например, оператор поисковой системы, блогеры, инсайдеры, регистраторы доменных имен)

¹ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // СЗ РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 2302.

² Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях» // СЗ РФ. 08.07.2013. № 27. Ст. 3479.

и торговые информационные посредники. К последним субъектам можно отнести крупные сетевые площадки, организаторов торговли. Здесь также можно выделить оператора платежной системы, то есть организацию, определяющую правила платежной системы, а также выполняющую иные обязанности, предусмотренные Федеральным законом «О национальной платежной системе». Это также касается оператора услуг платежной инфраструктуры, который представляет собой операционный центр, платежный клиринговый центр или расчетный центр и осуществляет также информационные посреднические функции на профессиональной основе (ст. 3 Федерального закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»).

В-пятых, наблюдается процесс закрепления в нормативных правовых актах новых блоков общественных отношений, в частности, информационных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в блогосфере, отношений в сфере обработки персональных данных, отношений в сфере использования электронных документов, отношений по ведению электронной торговли и др. И в этом плане интересным будет законодательный опыт наших соседей, в частности Республики Беларусь, Украины, Казахстана, где имеет место расширение правового регулирования сферы электронной торговли и электронного документооборота, а также повышенное внимание к информационной безопасности. Поэтому в среднесрочной перспективе можно было бы ставить вопрос о выделении отдельных подотраслей информационного законодательства из общего информационного законодательного массива.

В-шестых, это последовательное развитие законодательства о системах блокировки вредной информации, размещаемой на страницах сайта в Интернете.

Важным этапом регламентации процедурных норм информационного права является принятие нового Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (Закон о праве на забвение в Интернете)¹. Закон вступает в силу с 1 января 2016 года. Закон в некоторой степени учитывает аналогичный европейский опыт по блокировке и удалению недостоверной информации в Сети.

Он предусматривает, что поисковые сети по требованию гражданина обязаны удалить информацию:

- 1) являющуюся недостоверной;
- 2) являющуюся неактуальной;
- 3) утратившую значение для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя.

Исключение составляет информация о событиях, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, сроки привлечения к уголовной ответственности по которым не истекли, а также информации о совершении гражданином преступления, по которому не снята или не погашена судимость.

Удалять информацию обязали и иностранные операторы поисковых систем, распространяющие рекламу, адресованную россиянам.

¹ СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4390.

Поисковые ресурсы имеют право требовать документ, удостоверяющий личность обратившегося гражданина. Также в заявлении гражданин обязательно должен приводить конкретную ссылку на информацию, которая может быть исключена из результатов поиска, со своим именем и фамилией.

Таким образом, требование заявителя должно содержать:

- 1) фамилию, имя, отчество, паспортные данные, контактную информацию (номера телефона и (или) факса, адрес электронной почты, почтовый адрес);
- 2) информацию о заявителе, выдача ссылок на которую подлежит прекращению;
- 3) указатель страницы сайта в сети Интернет, на которой размещена этой информация;
- 4) основание для прекращения выдачи ссылок поисковой системой;
- 5) согласие заявителя на обработку его персональных данных.

В течение 10 дней оператор поисковой системы рассматривает запрос и в случае его отклонения должен предоставить мотивированный отказ. При этом поисковики не имеют права раскрывать информацию о факте обращения пользователя. Оператор поисковой системы направляет заявителю уведомление об удовлетворении требования заявителя или мотивированный отказ в его удовлетворении в той же форме, в которой сам получил указанное требование. Если заявитель считает отказ необоснованным, он может подать иск в суд.

В-седьмых, современный этап характеризуется постепенным разворотом государственной политики от развития четвертого сектора экономики к реиндустриализации. Представляется, что в ближайшие пять лет приоритетным будет именно второй сектор экономики, а именно промышленность. Так, 27 февраля 2015 года прошли парламентские слушания на тему: «Реиндустриализация экономики регионов России как базовое условие реализации политики импортозамещения». В том числе это касается и оборота информационной продукции. В это связи следует переосмыслить роль и значение информационного права в период замедления экономики и геополитических шоков. Можно прогнозировать повышенное внимание законодателя к таким институтам информационного права как институт информационной безопасности, институт интернет-права, институт правового регулирования электронного документооборота, институт рассмотрения информационных споров и др.

В-восьмых, находит последовательное закрепление в учебных планах дисциплины «Информационное право», а также введение в обучение смежных с этой дисциплиной спецкурсов. Возьмем, например, специальность 080500 «Бизнес-информатика» (бакалавриат), где курс «Информационное право» относится к базовой части гуманитарного, социального и экономического цикла, то есть является основной дисциплиной. Это также касается специальности 080200 «Менеджмент по профилю антикризисное управление», специальности 100700 «Торговое дело» профиль «Реклама в торговой деятельности», где дисциплина «Правовое обеспечение информационное деятельности» относится к вариативной части математического и естественнонаучного цикла.

В настоящее время можно отметить повышенное внимание со стороны экономических и юридических вузов страны к дисциплинам, связанным со следующими институтами информационного права. Среди них можно назвать:

«Правовое обеспечение информационной безопасности», «Интернет-право», «Правовое регулирование отношений в сфере электронного документооборота», «Правовые проблемы электронной торговли», интернет-право и интеллектуальная собственность и др. Что касается дисциплины «Информационное право» для юристов, то в основном этот курс относится к вариативной части учебной программы или читается во многих вузах страны как дисциплина по выбору студентов.

Все эти процессы постепенно ведут к становлению новой субкультуры общества — информационной культуре и формированию нового типа информационного правосознания. В наших работах информационная культура рассматривается через: а) деятельность нового типа, связанную с умением работать с информацией и технологиями (например, деятельность программиста, регистратора доменных имен, пиар-менеджера, лиаzona); б) через продукты такой деятельности (например, сайты, социальные сети и т. д.)

Информационная культура индивида определяет сегодня его качество жизни, выражает определенный уровень развития информационного общества. Она связана с определенными навыками по использованию технических средств; с развитием ИТ; с умением извлекать различную информацию из разных источников (изобретением новых и куплей-продажей уже существующих информационных продуктов).

*Полякова Т. А.,
доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ,
зав. сектором информационного права ИПП РАН, профессор
Российского государственного университета правосудия*

Базовые принципы организационно- правового обеспечения информационной безопасности и современные тенденции

Данная конференция традиционно посвящена обсуждению актуальных проблем информационного права и информационной безопасности обеспечения национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере это неслучайно поскольку вопросы информационной безопасности, формирования правовой системы обеспечения международной информационной безопасности в современных условиях появления новых вызовов и угроз в информационной сфере приобретают особое значение, они непосредственно связаны с обеспечением национальной безопасности России.

Информационное право, информационная безопасность это и сфера интересов и научных исследований, комплексная отрасль права и законодательства, и, что особенно необходимо отметить, учебная дисциплина. Информационное право сегодня стало самостоятельной научной специальностью и в ее новом паспорте особенно выделяется информационная безопасность, касающаяся по сути всех.

Вопрос о базовых принципах обеспечения информационной безопасности приобретает также особое значение, так как принципы — это основные начала обеспечения информационной безопасности.

Общеизвестно, что принципы имеют ключевое значение, поскольку это основные, исходные положения для различных учений, теорий, на них основываются знания во всех областях науки. Принцип в переводе с латинского (*principium*) — начало, основа — это такая категория, которая имеет фундаментальное исходное значение для всех сфер жизни общества не только на национальном, но и на международном уровне. В современной юридической науке принципы права определяются по-разному, но в первую очередь как исходные, основные идеи, начала права, которые выражают его сущность в обобщенном виде, вытекают из идей справедливости и свободы, юридически закрепляют объективные закономерности общественной жизни, основополагающие социальные ценности и традиции, имеющие смысловое значение для обеспечения правового порядка в обществе и укрепления правового статуса человека¹.

Принципы права как исходные, основные идеи права, которые в концентрированном виде закрепляют основополагающие социальные ценности и традиции, имеющие смысловое значение для обеспечения правового порядка в обществе и укрепления правового статуса человека, как руководящие правовые положения, как справедливо отмечает П. У. Кузнецов, определяют содержание системы права. При этом к таким ценностям, не только в информационной сфере, относятся свобода информации, доступ к информации, защита частной жизни, тайны и т. д. Они имеют общеправовое значение и характер².

Безусловно, на основе определенных принципов строится и обеспечение информационной безопасности, которая является составляющей деятельности государства, общества и его отдельных индивидов в этой сфере. Из чего же формируется система базовых принципов обеспечения информационной безопасности?

В условиях развития информационно-телекоммуникационных технологий и формирования глобального информационного общества особое значение приобретают общепризнанные принципы, закрепленные в Уставе ООН. Например, такие как: разрешение международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость; воздержание от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности целостности и др.

Как отмечает известный правовед — специалист в области международного права О. И. Тиунов, важно, что в качестве членов ООН государства (а это абсолютное большинство государств-субъектов международного права) подтвердили обязательство руководствоваться принципом суверенного равенства, как и рядом других зафиксированных в Уставе ООН принципов в принятой 8 сентября 2000 г. Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Заявляя приверженность целям и принципам Устава ООН, государства подчеркнули их неподвластность времени и универсальный характер в условиях, когда

¹ См., например: Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 128; Кузнецов П. У. Основы информационного права. М.: Проспект, 2014. С. 126; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 215.

² Кузнецов П. У. Основы информационного права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2014. С. 126–127.

«страны и народы становятся все более взаимосвязанными и взаимозависимыми», а государства преисполнены решимости «укреплять уважение к принципу верховенства права, причем как в международных, так и во внутренних делах»¹. Представляется, что такой подход распространяется и на развитие информационной сферы, информационного общества в условиях глобализации на основе формирования пространства безопасности и доверия.

Как же соотносится принцип верховенства права и императив безопасности в современном обществе. Несомненно, это касается не только каждого государства, но и системы обеспечения международной информационной безопасности. Актуальность этого положения была подчеркнута Председателем Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькиным, который в современных условиях глобализации обратился к этому вопросу и поставил во главу угла верховенство права как один из важнейших принципов глобального информационного общества².

Однако что же означает этот принцип применительно к глобальным отношениям в информационной сфере, связанным с обеспечением информационной безопасности? Как и кем формируется то понимание права, которое лежит в основе наднационального правового регулирования? Каковы главные направления согласования принципа верховенства права с требованиями безопасности? Этот вопрос носит дискуссионный характер, поскольку реализация общепризнанных принципов, связанных с гласностью и открытостью, доступом к информации с одной стороны, с другой стороны нередко вызывает неоднозначную оценку, носит конфликтный (конкурентный характер), который в свою очередь связан с реализацией принципа государственного суверенитета в информационной сфере.

По мнению В. Д. Зорькина, право в своей основе представляет собой систему прав человека, и принцип верховенства права — это принцип прав человека, которым должно руководствоваться современное демократическое государство в своей правотворческой и правоприменительной деятельности. Применительно к внутригосударственному праву верховенство права предстает как верховенство правового закона (т. е. закона, гарантирующего права человека), если слово «закон» употреблять в широком смысле, имея в виду и нормативный акт, и судебный прецедент. Однако, по его мнению, в системе глобальных отношений сделать это пока не удастся³.

В связи с этим вопрос о том, каким образом формируется общее представление о праве, которое лежит в основе правового регулирования глобальных отношений (безусловно, это сегодня касается не только всей информационной сферы, но в первую очередь области обеспечения информационной безопасности), и как вырабатываются конкретные правовые нормы, выступающие в качестве общечеловеческих регуляторов, имеет ключевое значение для понимания того, что есть право в современном мире.

¹ *Тиунов О. И.* Суверенное равенство государств в системе основных принципов международного права // Журнал российского права. 2014. № 56. С. 5–6.

² *Зорькин В. Д.* Верховенство права и императив безопасности // Российская газета. 2012. 12 мая.

³ Там же.

Задача по формированию единого политико-правового пространства относится ко всей системе глобальных отношений, включая и отношения в информационной сфере. Но для обеспечения информационной безопасности должен сохраняться и принцип государственного суверенитета, указанный ранее, на базе новой правовой концепции суверенитета. В связи с этим высказываются предложения о необходимости полноценной систематической работы по обновлению Устава ООН, и прежде всего глубокой и детальной проработки тех десяти основных принципов международного права, которые включают как концептуальные предложения по новым формулировкам основных принципов, так и выработку сопутствующих конкретных модельных норм.

Важнейшими элементами глобального информационного общества являются такие принципы, как доверие и безопасность в использовании информационно-коммуникационных технологий, вытекающие из необходимости поощрять, формировать, развивать и активно внедрять устойчивую глобальную культуру кибербезопасности. Это отражено в принятой в 2009 г. на очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюции 64/211 «Создание глобальной культуры кибербезопасности и оценка национальных усилий по защите важнейших информационных инфраструктур». Создание информационного общества стало рассматриваться как первостепенная задача Совета Европы с конца 1993 г., когда была выпущена Белая книга «Экономический рост, конкуренция, занятость — задачи и пути их решения на пороге XXI века»¹. В июне 1994 г. Советом Европы был принят план действий «Путь Европы в информационное общество», предусматривающий ряд механизмов, позволяющих создать условия для свободного доступа к информации и одновременно обеспечивающих личность и общество.

Основные принципы законодательного регулирования общественных отношений в сфере международной информационной безопасности сформулированы в основополагающих международных документах и, как показывает их анализ, являются общепризнанными и приоритетными в развитии информационного законодательства и для России. В рамках данной статьи останавливаться на них более подробно не представляется возможным, они заслуживают отдельного внимания.

Значительным шагом для развития законодательства как в информационной сфере в целом, так и в области обеспечения информационной безопасности было принятие и провозглашение 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека, в ст. 12, 19, 26 которой закреплены права каждого человека на свободу убеждений, мысли, совести, религии, образование, свободное выражение этих убеждений, а также право искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами независимо от государственных границ.

Положения, закрепляющие информационные права и свободы, развиваются в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 и Международном пакте о гражданских и политических правах от 16.12.1966. В указанных актах установлено, что свобода получения и распространения информации

¹ См.: Бюллетень Комиссии по свободе доступа к информации «Право знать». Вып. 10. М., 1997. С. 6.

реализуется без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов, а также без учета государственных границ и распространяется на всякого рода информацию (ст. 10 Конвенции, ст. 19 Международного пакта).

Таким образом, право на свободу информации в том виде, в котором оно закреплено в международных документах по правам человека, является не новым субъективным правом человека в области информации, а проявлением традиционных свобод мысли и слова. По существу, влияние представлений о свободе информации как воплощении информационный правомочий граждан сказалось на становлении принципа свободы информации.

Основные принципы установления пределов вмешательства в частную жизнь со стороны государства, организаций, юридических и физических лиц также установлены Всеобщей декларацией прав человека, конвенциями ООН и Совета Европы.

Особенно важными для обеспечения информационной безопасности представляется применение в законодательстве РФ общих принципов, закрепленных в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2450 (XXIII) от 19.12.1968 «Права человека и научно-технический прогресс»: принцип свободы обмена информацией; принципы и процедуры информирования общественности о деятельности государственных структур, а также принцип контроля государств над коммуникационной деятельностью, осуществляемой под их юрисдикцией; регламентация порядка деятельности и осуществление контроля за телекоммуникациями, включая комплексную разработку государственной политики в этой сфере.

Начиная с 2000 г. в информационной сфере принят ряд документов, таких как Окинавская хартия, итоговые документы Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (2003 г. в Женеве и 2005 г. в Тунисе) и др., которые являются основополагающими политико-правовыми документами, направленными на ускорение формирования постиндустриальных тенденций в экономической, социально-политической и духовной сферах жизни общества и заложили определенные принципы информационной безопасности.

Задача формирования нормативно-правовой базы в информационно-коммуникационной сфере определена в качестве одной из приоритетных при построении глобального информационного общества, провозглашенного в Окинавской хартии. Согласно ее положениям государства обязуются осуществлять руководство в продвижении усилий правительств по укреплению соответствующей политики и нормативной базы, стимулирующих конкуренцию и новаторство, обеспечение экономической и финансовой стабильности, содействующих сотрудничеству по оптимизации глобальных сетей, борьбе со злоупотреблениями, которые подрывают целостность сети, по сокращению разрыва в цифровых технологиях, инвестированию в людей и обеспечению глобального доступа и участия в этом процессе.

Построение информационного общества в качестве глобальной задачи в новом тысячелетии провозгласила Декларация принципов от 12.12.2003, принятая на Всемирной встрече на высшем уровне в Женеве по вопросам информационного общества. В Декларации подчеркнуто, что, строя информационное общество, необходимо обеспечить, повышать доверие

и безопасность при использовании информационных технологий, и это является одним из ключевых принципов построения открытого для всех информационного общества.

Декларация определила информационную и коммуникационную инфраструктуру как необходимый фундамент информационного общества (приложение 1).

При развитии национального законодательства в области обеспечения доступа к информации также необходимо учитывать рекомендации Совета Европы № R (81) 19 от 25.11.1981 «О доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств и № Rec (2002) 2 «Относительно доступа к официальным документам», которыми установлен основной принцип доступа к таким документам: государствам следует гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся у публичных властей.

В принятых 15 ноября 2005 г. на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества Тунисском обязательстве¹ и Тунисской программе для информационного общества² подчеркивается, что ИКТ являются эффективным инструментом содействия делу мира, безопасности и стабильности, усиления демократии, социальной сплоченности, надлежащего управления и верховенства права на национальном, региональном и международном уровнях. Для достижения этих целей ключевое значение имеют развитие инфраструктуры, создание человеческого потенциала, и такой принцип, как информационная безопасность, поскольку признается необходимость эффективного противодействия проблемам и угрозам, возникающим в результате использования ИКТ, в целях, которые несовместимы с задачами по поддержанию международной стабильности и безопасности и могут оказать негативное воздействие на целостность инфраструктуры в рамках отдельных государств в ущерб их безопасности. Особо отмечается важность предотвращения злоупотреблений информационными ресурсами и технологиями в преступных и террористических целях для соблюдения прав человека.

Важной составляющей обеспечения информационной безопасности, как уже отмечалось, является правовое обеспечение, которое связано с необходимостью правового регулирования отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается на следующих принципах, которые, по нашему мнению, являются основополагающими и для информационной безопасности.

Такие принципы правового регулирования отношений в информационной сфере, бесспорно касающиеся и информационной безопасности законодательно закреплены в ст. 3 Закона об информации это:

1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;

2) установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;

¹ Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/russian/conferen/wsis/wsis_commitment.htm (дата обращения: 30.06.2013).

² Там же.

3) открытость информации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;

4) равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;

5) обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;

6) достоверность информации и своевременность ее предоставления;

7) неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;

8) недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Таким образом, базовые принципы правового обеспечения информационной безопасности — это основные, исходные идеи, руководящие положения, которые определяют содержание правового регулирования общественных отношений в области обеспечения информационной безопасности.

Классификация принципов правового обеспечения (правового регулирования) информационной безопасности может быть предложена по аналогии с тем, как они подразделяются в общей теории права: общеправовые (конституционные) к которым можно отнести такие принципы, как законность (ст. 4 Конституции РФ), свобода информации (ст. 29), неприкосновенность и защита частной жизни (ст. 23, 24) и др.; межотраслевые — например, принципы доступа к информации, обеспечения информации; отраслевые принципы, например, баланса интересов личности, общества и государства в области обеспечения информационной безопасности, технологической обусловленности, достоверности информации и др.

Необходимо отметить, что обеспечение национальной безопасности в информационной сфере — это один из основных принципов информационного общества, определенный в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ от 07.02.2008 № Пр-212).

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года информационная безопасность пронизывает всю систему национальной безопасности и исходит из принципа рациональной достаточности и эффективности, что особенно актуально в условиях мирового кризиса и политических реалий современной действительности.

На сферу информационной безопасности, безусловно, распространяются основные принципы обеспечения национальной безопасности, законодательно закрепленные в Федеральном законе «О безопасности», где определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ, — национальная безопасность, полномочия и функции

федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности РФ.

В соответствии со ст. 2 указанного Закона основными принципами обеспечения безопасности в Российской Федерации являются:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- 4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Особо следует отметить, что ст. 16 Закона об информации, хотя и посвящена защите информации, но по сути представляет собой основные начала, требования, т. е. принципы информационной безопасности, как состояния защищенности, так как предусматривает императивность (обязательность) принятия правовых, организационных и технических мер, направленных на:

- обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;
- соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа;
- реализацию права на доступ к информации.

Необходимо учитывать, что государственное регулирование отношений в сфере защиты информации осуществляется путем установления требований к защите информации, а также ответственности за нарушение законодательства РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации. Что касается требований к защите общедоступной информации, то они могут устанавливаться только для достижения целей, указанных в п. 1 и 3 ч. 1 ст. 16 Закона об информации.

Представляется, что в качестве принципов информационной безопасности следует рассматривать обязанности обладателя информации, оператора информационной системы обеспечивать:

- предотвращение несанкционированного доступа к информации и (или) передачи ее лицам, не имеющим права на доступ к информации;
- своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к информации;
- предупреждение возможности неблагоприятных последствий нарушения порядка доступа к информации;
- недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого нарушается их функционирование;

- возможность незамедлительного восстановления информации, модифицированной или уничтоженной вследствие несанкционированного доступа к ней;
- постоянный контроль за обеспечением уровня защищенности информации;
- нахождение на территории РФ баз данных информации, с использованием которых осуществляются сбор, запись, систематизация, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение персональных данных граждан Российской Федерации.

Также в указанном Федеральном законе предусмотрено, что требования о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, в пределах их полномочий. При создании и эксплуатации государственных информационных систем используемые в целях защиты информации методы и способы ее защиты должны соответствовать указанным требованиям.

Федеральными законами могут быть установлены ограничения использования определенных средств защиты информации и осуществления отдельных видов деятельности в области защиты информации.

При этом под защитой целесообразно понимать действие, направленное на достижение определенного состояния или уровня безопасности объекта в целях предотвращения утечки, хищения, утраты, искажения, подделки информации, угроз безопасности личности, общества, государства; предотвращение несанкционированных действий по уничтожению, модификации, искажению, копированию, блокированию информации, других форм незаконного вмешательства в информационные ресурсы и информационные системы; обеспечение правового режима документированной информации как объекта собственности; защиту конституционных прав граждан на сохранение личной тайны и конфиденциальности персональных данных, имеющихся в информационных системах; сохранение государственной тайны, конфиденциальности документированной информации в соответствии с законодательством; обеспечение прав субъектов в информационных процессах и при разработке, производстве и применении информационных систем, технологий и средств их обеспечения.

Вопросы доверия и безопасности, насколько мы защищены в информационной сфере, а именно состояние защищенности один из факторов информационной безопасности, как соотносятся ИКТ и право, которое по своей сути является правовой информационной системой, сегодня вопрос не праздный.

Актуальность данной темы обусловлена высокими темпами развития глобального информационного пространства и информатизация всех сфер жизнедеятельности общества, а также непростой политической ситуацией, сложившейся на мировой арене. Все это в совокупности способствует появлению новых вызовов и угроз информационной безопасности, проблему предотвращения которых можно отнести к числу наиболее серьезных вопросов как национальной, так и международной безопасности. Неуклонное нарастание

таких угроз вызывает необходимость построения эффективной системы международной информационной безопасности — МИБ, развития и совершенствования национального законодательства в данной области, проведения научных исследований. В связи с этим представляется важным научное исследование базовых принципов информационной безопасности, тенденций развития правового регулирования и проблем реализации государственной политики в области обеспечения информационной безопасности и требующих особого внимания.

Интенсивность развития информационных технологий при переходе человечества на кардинально новую стадию развития — эпоху глобального информационного общества, внедрение во все сферы жизнедеятельности человека такого феноменального изобретения как Интернет, к сожалению, приводит к возникновению новых вызовов и угроз, связанных с их противоправным использованием. В связи с этим актуальность проблем обеспечения информационной безопасности как на национальном уровне в рамках отдельных государств, так и МИБ, в настоящее время признается всем мировым сообществом. В условиях глобализации и информационного развития общества, как справедливо отмечает И. Л. Бачило, усиливаются импульсы активизации международного права. Крепнет идея формирования планетарного права — выработки и обязательности соблюдения всеобщих правовых норм¹. Эта идея заслуживает самого пристального внимания.

Кроме того, глобализация и широко раскинувшиеся по всему миру сети «всемирной паутины» — Интернета размывают государственные границы. Информационное пространство не ограничено территорией только одного государства, объединений государств и даже целых континентов, и это вызывает необходимость выработки новых подходов к правовому регулированию возникающих общественных отношений.

Как известно в Российской Федерации государственная политика в области обеспечения МИБ нашла отражение в документе стратегического характера, в котором определены основные угрозы в этой области, цели, задачи и приоритетные направления государственной политики в указанной сфере. Это Основы государственной политики в области обеспечения международной информационной безопасности до 2020 года².

Учитывая многоаспектность и глобальность понятия МИБ, оно определяется как состояние глобального информационного пространства, при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и прав государства в информационной сфере, а также деструктивного и противоправного воздействия на элементы национальной критической информационной инфраструктуры.

При этом особенно важно отметить, что цель государственной политики России отвечает ее национальным интересам, связанным с установлением международного правового режима, направленного на создание условий для формирования системы МИБ. Очевидна актуальность развития международного информационного права как части системы международного права.

¹ Бачило И. Л. Информационное право: учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 564 с.

² Утверждены Президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753.

Одной из основных задач, способствующих достижению указанной цели, является формирование системы МИБ не только в глобальном масштабе, но и на многостороннем, региональном, двустороннем, уровнях на основе применения международно-правовых механизмов и средств.

Следует отметить, что активная работ как в многостороннем, так и в двустороннем форматах продолжается несмотря на ведение европейскими странами санкционной политики в отношении России, характеризующейся отменой и перенесением сроков ряда намеченных консультаций по вопросам информационной безопасности, Россия достаточно активно продолжает взаимодействовать в рамках БРИКС, ШОС, ОДКБ, СНГ.

В сложных политических отношениях, складывающихся с США и странами Европы, на первый план выходит необходимость укрепления взаимоотношений в иных международных форматах, а в век высоких технологий, характеризующийся возможностью ведения войны и в киберпространстве, особенное внимание при заключении союзных договоренностей следует уделять вопросу обеспечения МИБ. Например, согласно Концепции участия России в объединении БРИКС, утвержденной Президентом РФ 9 февраля 2013 г., одной из основных целей сотрудничества с государствами — участниками БРИКС по вопросам международной безопасности является сотрудничество в интересах обеспечения МИБ, а также использование возможностей БРИКС для продвижения инициатив в этом направлении в рамках различных международных форумов и организаций, прежде всего ООН, укрепление в формате БРИКС сотрудничества в области противодействия использованию ИКТ в военно-политических, террористических и криминальных целях, а также целях, противоречащих обеспечению мира, стабильности и безопасности.

В июле 2014 г. благодаря инициативе России в Итоговой декларации 6-го саммита БРИКС в г. Форталеза были закреплены вопросы МИБ и интернационализации управления Интернетом. В связи с этим открывается широкий фронт работ в организационной и правовой сферах по выработке согласованной позиции, которая бы удовлетворяла интересам каждой из сторон соглашения.

В форматах таких международных организаций как ШОС, ОДКБ, СНГ и др. в разное время были также заключены многосторонние международные соглашения в области обеспечения МИБ (Соглашение между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности¹ (Екатеринбург, 16 июня 2009 г.), Положение о сотрудничестве государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере обеспечения информационной безопасности² (Москва, 10 декабря 2010 г.), подписано распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2013 г. № 2120-р о подписании Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения

¹ Бюллетень международных договоров. 2012. № 1. С. 13–21.

² Решение о Положении о сотрудничестве государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере обеспечения информационной безопасности // СПС «КонсультантПлюс».

информационной безопасности¹, в 2014 г. велась активная работа по содействию вступлению в силу данного Соглашения, а 4 июня 2015 г. оно вступило в силу для Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Таджикистан.

Важным итогом реализации государственной политики в области международной информационной безопасности стало представление на 69-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН от имени государств — членов ШОС в качестве официального документа ООН обновленной редакции Правил поведения в области обеспечения международной информационной безопасности — документа, являющегося серьезным шагом на пути формирования культуры информационной безопасности, новая редакция которого отличается от концепций, предполагающих регулирование кибервойн, миротворческим характером, нацеленным на предотвращение конфликтов в информационном пространстве².

Для обеспечения информационной безопасности важно также формирование глобального информационного общества и стремительное развитие интеграции, которая влечет необходимость расширения договорно-правовой базы межгосударственного сотрудничества. Способствовать разработке общих правил применения норм в информационной сфере должно создание единого для участников межгосударственных образований подходов в области правового регулирования — гармонизация и унификация законодательства государств — членов союзных государств. В связи с этим актуальной представляется позиция И. Л. Бачило, о том, что главной задачей при обеспечении отношений и информационного взаимодействия в отдельно взятом государстве, в союзном государстве, в союзе государств или иной форме согласования интересов остается проблема гармонизации законодательства стран-участниц³.

В целях приведения к единообразию законодательства государств в рамках СНГ на 38-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ 23 ноября 2012 г. были приняты Рекомендации по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности⁴. Их целью является установление общих подходов государств — участников СНГ к правовому регулированию обеспечения информационной безопасности, укреплению и обеспечению сбалансированности национальных правовых систем в условиях информатизации общества, направленных на развитие международного информационного обмена, обеспечение безопасности

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2015).

² Обновленная редакция «Правил поведения» отличается от предыдущей расширенным разделом о правах человека, наличием отдельного пункта, посвященного вопросам интернационализации управления сетью Интернет, а также вниманием к проблематике «нарушения потенциала» в сфере информационной безопасности и оказания развивающимся странам содействия в преодолении «цифрового разрыва». См.: URL: <http://www.mid.ru> (дата обращения: 01.07.2015).

³ Бачило И. Л. Указ. соч.

⁴ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ. 2013. № 57 (часть 2). С. 162–179.

информационных условий экономического и таможенного сотрудничества, на стимулирование использования информационно-коммуникационных технологий в социальной и культурной сфере.

Постановлением Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности от 27 ноября 2014 г. № 7–6 (г. Санкт-Петербург) были приняты аналогичные вышеуказанным Рекомендации по сближению и гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ.

Принятие данных актов свидетельствует о том, что в эпоху формирования глобального информационного общества государствам следует развивать свой правовой потенциал в области обеспечения информационной безопасности ориентируясь на достижения и успехи более развитых в этой области стран, а государствам, состоящим в союзных организациях, также следует приводить национальную законодательную базу к общему знаменателю, упрощая тем самым сотрудничество и взаимодействие в информационной сфере на трансграничном уровне. Положения указанных Рекомендаций должны учитываться при разработке новых документов стратегического планирования в области информационной безопасности в Российской Федерации.

Значительными достижениями в области международно-правового сотрудничества по формированию общих подходов к проблематике МИБ стали заключенные Россией с Правительством Республики Куба двустороннее Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения МИБ¹ (г. Гавана, 11 июля 2014 г.), вступившее в силу 2 января 2015 г., а также аналогичное Соглашение с Правительством Республики Беларусь (г. Москва, 25 декабря 2013 г.)², вступившее в силу 27 февраля 2015 г.

Особенно следует отметить значение развития международно-правовых отношений России в данной сфере с Китаем³. Отмечается особое значение совместной работы в рамках ШОС, а также необходимость дальнейшего углубления доверия и развития взаимодействия в области использования информационно-коммуникационных технологий, отметили стремление формировать многостороннюю, демократическую и прозрачную международную систему управления информационно-коммуникационной сетью Интернет в целях реальной интернационализации управления сетью Интернет и обеспечения равных прав государств на участие в этом процессе, включая демократическое управление основными ресурсами информационно-коммуникационной сети Интернет и их справедливое распределение. Как справедливо отмечается в научной литературе «Интернет интегрирует материальные, финансовые, интеллектуальные, социальные и иные ресурсы, влияя на национальные и международные процессы и обеспечивает коммуникационные связи в планетарном

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.01.2015).

² Там же.

³ 8 мая 2015 г., руководствуясь положениями Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой от 16 июля 2001 года, подписанного в г. Москве, Правительства РФ и Китайской Народной Республики также заключили Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности.

масштабе, в связи с чем вопросы управления Интернетом не могут рассматриваться и решаться вне глобального контекста¹.

Давно обсуждается проблема интернационализации управления Интернетом, высказываются дискуссионные точки зрения — от полного неприятия до всесторонней поддержки. В связи с этим следует отметить важность продвижения инициатив России, связанных с принятием в ООН проекта Конвенции об обеспечении МИБ, концепция которой стала результатом многолетней работы российских экспертов в области МИБ во взаимодействии с нашими зарубежными коллегами. В современных политических условиях необходимо закрепить в международном правовом акте правила поведения в киберпространстве, а также касающиеся интернационализации системы управления Интернетом. Международно-правового закрепления также требует принцип невмешательства в информационное пространство друг друга и право каждого государства устанавливать суверенные нормы и управлять в соответствии с национальными законами своим информационным пространством, обязанность государств защищать свободу слова в Интернете².

Представляется, что не только указанные международные правовые документы свидетельствуют об определенных шагах, направленных на реализацию государственной политики в данной области, но и развитие национального законодательства в Российской Федерации, в котором в 2014–2015 гг. уже произошли значительные изменения, направленные на его модернизацию.

В настоящее время в России базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности, определяющим, что национальная безопасность страны существенным образом зависит, в том числе, и от обеспечения информационной безопасности, является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года³. Вместе с тем в сфере информационной безопасности основным политико-правовым документом, представляющим совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и направления обеспечения информационной безопасности остается Доктрина информационной безопасности Российской Федерации⁴ и курс на формирование и развитие информационного общества, определен как известно в Стратегии развития информационного общества Российской Федерации⁵.

Целый ряд дорожных карт «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса» (11.06.2013 № 953-р (в ред. от 17.08.2013)) и «Развитие отрасли информационных технологий» от 20.07.2013 № 1268-р, и др. в которых также отражены актуальные организационно-правовые вопросы, связанные с обеспечением информационной безопасности, были утверждены в 2013 г.

¹ Касенова М. Б. Трансграничное управление интернетом: основные термины и понятия // Юридический мир. 2014. № 2 С. 58–63.

² Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html> (дата обращения: 01.07.2015).

³ Утв. Указом Президента РФ 12 мая 2009 г. № 537.

⁴ Утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.

⁵ Утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212.

распоряжениями Правительства. В апреле 2014 г. впервые не распоряжением, а постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 была утверждена новая редакция государственной программы «Информационное общество»¹, в которой особое внимание уделено вопросам безопасности в информационном обществе и информационном государстве.

Указом Президента РФ от 22 мая 2015 г. № 260² в целях противодействия угрозам информационной безопасности России при использовании информационно-телекоммуникационной сети Интернет предписано преобразовать сегмент международной компьютерной сети Интернет для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящийся в ведении ФСО, в российский государственный сегмент сети Интернет, обеспечивающей подключение к сети Интернет предназначенных для взаимодействия с ней государственных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей государственных органов, а также информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Данным Указом также утверждается порядок подключения информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей к Интернету и размещения (публикации) в ней информации через российский государственный сегмент Интернета.

Одной из проблем обеспечения информационной безопасности до недавнего времени оставалось размещение на зарубежных серверах сайтов государственных органов и учреждений, муниципальных образований, что в свою очередь не исключает вероятности уничтожения, блокировки, изменения информации на официальных сайтах, которые не могут быть оперативно устранены и останутся фактически безнаказанными³. На решение данной проблемы направлены вступившие с 1 июля 2015 г. в силу изменения в ст. 13, 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴, согласно которым технические средства информационных систем, используемых государственными органами власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями или учреждениями, должны размещаться на территории РФ. С 1 сентября 2015 г. вступают в силу изменения в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁵, предусматривающие, что запись, накопление и хранение персональных данных россиян разрешаются только на территории РФ.

Бесспорно, пристального внимания в целях обеспечения информационной безопасности в современных условиях заслуживают вопросы импортозамещения. На решение этих проблем направлена государственная политика.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2014).

² СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 3092.

³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Рос. газ. 2006. № 165.

⁵ Там же.

Риск введения масштабных санкций, которые могут быть связаны с остановкой предоставления услуг по поддержке программного обеспечения, Минкомсвязи России утвержден План импортозамещения программного обеспечения¹, в соответствии с которым отечественному программному обеспечению при осуществлении закупок за государственный счет предполагается предоставление преференций. Особенного внимания заслуживают вопросы разработки и создания нового и перспективного программного обеспечения на основе имеющегося научно-технического потенциала страны, и обеспечения конкурентоспособности отечественных разработок на мировом рынке, что возможно при непосредственном участии России в разработке международных стандартов, а также на основе кооперации с зарубежными ИТ-компаниями союзных государств БРИКС и ШОС.

Одним из приоритетных направлений российской государственной политики в области обеспечения информационной безопасности, связанных с преодолением негативных последствий санкционной политики в отношении России, является создание национальной системы платежных карт (Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»)². Как известно новым импульсом для продвижения и реализации этого проекта послужил инцидент, имевший место в финансово-кредитной сфере и связанный с блокировкой без предварительного уведомления международными платежными системами VISA и MasterCard расчетов по картам четырех российских банков (март 2014 г.). В феврале 2015 года национальная система платежных карт начала свою работу подключением к ней пяти операторов. Несмотря на то что имеются определенные проблемы, которые требуют дальнейшей проработки (преимущественная доля программного обеспечения импортного производства, отсутствие ряда положений по реализации мер по борьбе с киберпреступностью) наметилась позитивная тенденция в области обеспечения информационной безопасности банковской сферы.

Важно отметить, что Банк России наряду с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими управление в области обеспечения безопасности указанным Федеральным законом наделены правом нормативного регулирования в области информационной безопасности. Банком России были предъявлены особые требования к обеспечению информационной безопасности национальной платежной системы (предъявление определенных условий при использовании иностранного оборудования), поскольку в информационной платежной системе ЦБ России, а также информационных платежных системах кредитно-финансовых организаций хранятся и обрабатываются значительные объемы информации, прекращение или нарушение функционирования которых может повлечь негативные последствия для государства и общества. Безусловно, совокупность таких систем можно отнести к критической информационной инфраструктуре.

В связи с этим особенного внимания заслуживает разработка и принятие законопроекта «О безопасности критической информационной инфраструктуры», направленного на создание правового фундамента для регулирования

¹ Утв. приказом Минкомсвязи России от 1 апреля 2015 г. № 96.

² Рос. газ. 2011. № 139.

этого вопроса, что будет способствовать защите критической информационной инфраструктуры от ущерба, который может повлечь за собой серьезные последствия.

С 2014 г. в нормотворческой деятельности по реализации государственной политики в области обеспечения информационной безопасности наметились и другие положительные тенденции, такие как внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. Так, в 2014 г. в Закон об информации внесены в качестве дополнения новые статьи 10.1, 10.2 и 15.4, в соответствии с которыми определяются перечень обязанностей организатора распространения информации в сети Интернет, особенности распространения блогером общедоступной информации, а также порядок ограничения доступа к информационному ресурсу организатора распространения информации в сети Интернет, что в свою очередь способствует обеспечению информационной безопасности пользователей Интернета¹.

Кроме того, согласно статье 15.1 указанного Закона об информации в целях ограничения доступа к сайтам в сети Интернет, содержащим информацию, распространение которой в России запрещено, создана автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено». В соответствии с критериями и правилами, утвержденным Правительством в указанный реестр, включаются доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, а также сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой запрещено. Эти полномочия возложены на Роскомнадзор.

Необходимо также отметить, что с 1 мая 2015 г. вступила в силу ст. 15.6 Закона об информации, определяющая порядок ограничения доступа к сайтам в сети Интернет, на которых неоднократно и неправомерно размещалась информация, содержащая объекты авторских и (или) смежных прав, или информация для их получения с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет. Также с 1 сентября 2015 г. начала действовать ст. 15.5 указанного Закона, устанавливающая порядок ограничения доступа к информации, обрабатываемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области персональных данных. Редакцией этой статьи предусматривается введение ограничения доступа к информации, обрабатываемой с нарушением законодательства в области персональных данных, а также создание Роскомнадзором автоматизированной информационной системы «Реестр нарушителей прав субъектов персональных данных».

Безусловно, это вызвано потребностью обеспечения безопасности персональных данных, используемых в огромном количестве информационных

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

системах, поскольку Россией сделан значительный шаг на пути к полноформатному участию в усилиях государств — членов Совета Европы по укреплению безопасности человека в киберпространстве и общеевропейском правовом пространстве в связи с завершением почти семилетней процедуры ратификации одного из актуальнейших международных правовых актов в области защиты прав человека в процессе использования современных информационно-коммуникационных технологий — Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (г. Страсбург, 28 января 1981 г.). Однако процесс модернизации указанной Конвенции продолжается.

Такая актуальная проблема в области информационного права как защита авторских и смежных прав исключительно важна в информационном обществе.

Вопросы, связанные с попыткой защитить субъектов авторских и смежных с ними прав от незаконного использования результатов их деятельности отражены в статье 15.2, введенной в действие в 2013 г. в Закон об информации и закрепляющей порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением исключительных прав на фильмы (в том числе кинофильмы, телефильмы), согласно которой правообладатель в случае обнаружения таких фильмов в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет, которые распространяются без его разрешения или иного законного основания, вправе обратиться в Роскомнадзор с заявлением о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такие фильмы или информацию, на основании вступившего в силу судебного акта. Принятие так называемого «антипиратского закона» получило широкий отклик, а в процессе прохождения процедуры общественного обсуждения данного законопроекта достаточно активно высказывались предложения по совершенствованию ст. 15.2 Закона об информации и расширению сферы ее действия. Вступившие в силу с 1 мая 2015 г. изменения распространили действующий порядок ограничения доступа к информации на все объекты авторских и смежных прав, кроме фотографических произведений и произведений, полученных способами, аналогичными фотографии, а в новой ст. 15.7 Закона об информации предусмотрены внесудебные меры по предотвращению нарушения авторских и (или) смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе сети Интернет, принимаемые по заявлению правообладателя.

Следует также отметить важность проблемы обеспечения информационной безопасности при использовании облачных вычислений и утверждения необходимых стандартов безопасности облачных сред и инструментов измерения уровня рисков и угроз. Правовые вопросы обеспечения информационной безопасности при использовании «облачных» технологий являются бесспорно актуальными и заслуживают особого внимания, поскольку использование «облачных» вычислений становится все более популярным и выгодным, а сами «облачные» вычисления уже выделяются в отдельную область рынка информационных технологий. При этом очевидно, что пропорционально стремительному росту возможностей данных технологий и очевидным преимуществам использования данного вида технологий растет также количество

новых рисков и угроз информационной безопасности технологического, организационного и правового характера¹.

Широкое применение информационно-коммуникационных технологий в судебной системе, в частности, использование «облачных вычислений», что предусмотрено Федеральной целевой программой «Развития судебной системы России на 2013–2020 годы», утвержденной Правительством РФ в декабре 2012 года. В настоящее время активно идет реформа судебной системы, готовятся изменения в процессуальное законодательство, связанные с использованием электронных документов и применением электронной подписи (соответствующие изменения внесены Федеральным конституционным законом от 8 июня 2015 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»»).

Однако следует признать, что основным сдерживающим фактором при использовании облачных технологий в деятельности государственных органов, а также более широкого их распространения в целом, является недостаточное урегулирование основных правил использования облачных технологий, в частности, касающихся обеспечения безопасности и конфиденциальности информации, передаваемой поставщику облачных услуг (в законодательстве не закреплены нормы, определяющие административную и гражданско-правовую ответственность поставщика облачных услуг, а также ответственность руководителей и работников организаций, оказывающих облачные услуги). Указанные тенденции развития законодательства в области обеспечения информационной безопасности безусловно разнообразны и разноплановы, нередко находятся на стыке различных специальностей как в области права, так и информационных технологий и нуждаются в научных исследованиях, связанных с обеспечением информационной безопасности.

Еще одним серьезным направлением на пути к построению системы обеспечения информационной безопасности является подготовка и обучение высококвалифицированных кадров. В связи с этим представляется, что наиболее целесообразными способами повышения уровня компетенций в Российской Федерации в сфере информационной безопасности являются целенаправленная подготовка высококвалифицированных специалистов в специализированных учебных заведениях, а также непрерывный процесс развития общих навыков грамотности, культуры при обращении со служебной и личной информацией (особое место занимают персональные данные) и трансграничности, а также пропагандой политики безопасности в указанной сфере².

Представляется, что указанные приоритетные направления обеспечения информационной безопасности составляет теоретическую и практическую основу для развития национального и международного информационного права, а также формирования системы международной информационной безопасности и роль базовых принципов в современных условиях только

¹ Морозов А. В., Полякова Т. А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности. М.: РПА Минюста России, 2013. 276 с.

² Полякова Т. А., Химченко А. И. Особенности подготовки кадров в области организационно-правового обеспечения информационной безопасности // Информационное право. 2013. № 3 С. 21–23.

возрастает. В условиях глобализации для межгосударственного взаимодействия, для противодействия использованию ИКТ как информационного оружия в преступных, террористических и экстремистских целях необходимо и это становится императивом не только развитие национального информационного права, но и международного информационного права.

Происходящие сегодня в мире события только подтверждают это. Роль информационной безопасности в глобальном информационном обществе в условиях трансграничности не просто возрастает, а прогрессирует и, следовательно, и возрастает значение права.

Безопасность — это фундаментальнейшая из человеческих свобод, отмечает В. Д. Зорькин. А важнейший фактор, определяющий сегодняшнее кризисное состояние международного права, — новая роль СМИ в глобальном мире. Практика дезинформационных оценочных интерпретаций, которую специалисты давно назвали информационными войнами все настойчивее вытесняет международное право. А между тем он справедливо отмечает роль права и говорит, что других способов создания устойчивых и эффективных правовых систем человечество просто не знает¹.

Необходимо поощрять, формировать, развивать и активно внедрять устойчивую глобальную культуру кибербезопасности. Это отражено в принятой в 2009 г. Генеральной Ассамблеи ООН Резолюции 64/211 и эта же линия постоянно развивается в деятельности группы правительственных экспертов ООН. И 7 ноября 2015 года на 70 сессии Генеральной Ассамблеи ООН принята российская резолюция «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности». Ее соавторами стало беспрецедентное количество участников — более 80 (среди них государства члены БРИКС, ШОС, СНГ, ряд латиноамериканских и азиатских государств) впервые США, Япония, Франция, Великобритания, Германия, Нидерланды).

Также в июне 2015 года консенсусом был принят доклад Генеральной Ассамблеи где предусмотрено развитие международного права, связанного с использованием ИКТ.

Основные принципы законодательного регулирования общественных отношений в сфере международной информационной безопасности сформулированы в основополагающих международных документах и, как показывает их анализ, являются общепризнанными и приоритетными в развитии информационного законодательства и для России.

Как известно Положения, закрепляющие информационные права и свободы, развиваются в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.² и Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.³

НАТО в настоящее время ведет деятельность по активизации научных исследований в области кибербезопасности, разрабатываются требования и стандарты, разрабатываются учебные программы, проводится мониторинг и сбор данных, осуществляется практическая поддержка учений и т. д.

¹ РГ. 24 нояб. 2015

² СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

³ БВС РФ. 1994. № 12.

Всем известно Таллинское руководство НАТО о кибервойнах, в котором содержится 95 Правил, касающихся агрессии (ответ на агрессию пропорционален контрмерам), кибератаки и т. д. Одним из ключевых является вопрос о применимости положений международного права к кибервойнам.

Следует отметить, что в январе 2015 г. в ООН внесена новая редакция Правил поведения в области обеспечения МИБ, особенность которого — миротворческий характер, в отличие от концепций и стратегий кибервойн, вопросы интернационализации управления Интернетом.

Особо следует отметить подписание 8 мая 2015 года Соглашения о сотрудничестве в области МИБ с Китаем, которое по сути выводит сотрудничество в этой области на качественно новый уровень прикладного характера, диалог заинтересованных ведомств, совместное реагирование на острые угрозы, включая противодействие использованию ИКТ в нарушении принципов международного права, в том числе для вмешательства во внутренние дела государств. Также предусмотрено сотрудничество в научных исследованиях, обмене студентами, аспирантами, преподавателями, т. е. углубленного сотрудничества во всех форматах.

Одним из ключевых вопросов является вопрос формирования системы обеспечения международной информационной безопасности, в которую должны войти как национальные системы ИБ, так и различные региональные форматы.

*Лапина М. А.,
доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой административного и информационного права
Финансового университета при Правительстве РФ*

К вопросу об электронном кодировании функций и полномочий органов исполнительной власти

Организация ведения реестров и классификаторов в условиях государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) нуждается в обоснованной методологии их выбора и ведения применительно таким объектам как система органов государственной власти, система органов исполнительной власти (ОИВ) и в первую очередь федеральных ОИВ (ФОИВ), их внутренней инфраструктуры, таких базовых системообразующих параметров деятельности ОИВ как ***функции и полномочия***. В настоящее время руководством в этой работе является Концепция методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов», которая утверждена распоряжением Правительства РФ № 793-р от 10 мая 2014 года. В нем предусмотрено формирование Общероссийских классификаторов (ОК) из 34 ОК и ответственные за их исполнение ФОИВ.

Отмечено, что в настоящее время отсутствуют процедуры работы с ОК и реализуется практика работы по «своим» функциям и разным версиям одних

и тех же ОК. Отсутствие необходимых нормативных правовых актов, что ведет к задержкам, а то и отказу от работы с ОК.

Следует отметить и положительные тенденции правового регулирования, направленного на упорядочивание функций и полномочий ОИВ. Так, распоряжением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 1616-р утверждена Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями¹.

Для совершенствования систем государственного управления с применением потенциала ИКТ следует проектировать следующее:

- 1) разработку общегосударственного реестра функций органов ОГВ, а главное функций ФОИВ Российской Федерации;
- 2) общегосударственный реестр полномочий ФОИВ;
- 3) с учетом названных реестров вырабатывать модели Общеотраслевых классификаторов функций для ФОИВ при ориентации на уровни и виды ФОИВ в системе исполнительной власти РФ;
- 4) планировать разработки Общеотраслевых классификаторов функций и полномочий по вертикали ИВ — для уровней: федеральный, субъектов РФ, ОМСУ.

В статье «Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации» И. Л. Бачило, отмечает, чтобы процесс управления состоялся, необходимы определенные условия, обеспечивающие качество управления. Таковыми являются в первую очередь такие механизмы и параметры организации процесса управленческой деятельности органов исполнительной власти (ОИВ). Автор отмечает, что основными параметрами самоорганизации в системе управления кроме наличия специалистов и ресурсов являются такие инструменты как функции и полномочия органов при четком определении их сферы деятельности, их ведения и ответственности. При этом «первым и исходным базовым параметром являются систематизированные и легализованные законом функции государственного управления. Термин «функция» определяется как деятельность. Но применительно к конкретной сфере деятельности — это указание на предмет деятельности, на то, ЧТО субъект делает в определенной области и что он должен представить как результат своей деятельности. В управлении — это указание на то, в какой области и что делает субъект управления — орган, его подразделения, служащие системы государственной службы. Вторым главным параметром управления является категория «полномочия субъекта управления» — указатель того, каким образом и средствами, закрепленными законодательно, достигает субъект управления реализации своих функций»².

Функция — важнейшая категория организации и качества управления. По исследованию природы и назначению функций как важнейшего параметра

¹ СЗ РФ. 31.08.2015. № 35. Ст. 5012.

² Бачило И. Л. Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125). С. 135–145.

организации управления существует большой массив литературы. Однако итогом многих исследований по этому вопросу является вывод о необходимости системного и комплексного представления всего спектра функциональной деятельности в области государственного управления¹.

Вторым базовым параметром процесса организации и функционирования системы управления является концепт (собирательный термин) полномочий субъектов управленческой деятельности. Это важнейший путеводитель и индикатор качества реализации функций органа и системы управления, включая и область продуктивного использования программных продуктов ИКТ в системе государственного управления. Правило «бери, что дают» и приспособившей к своим нуждам, надо менять на девиз: «изготовь, что требуется» и представляй по запросу, отвечай за качество и безопасность продукта².

И. Л. Бачило отмечает, что при разработке методологии организации электронного государственного управления важно учитывать дихотомическую связь функций и полномочий в процессе организации деятельности субъектов управления. Модель взаимосвязи функций и полномочий субъектов исполнительной власти является определяющим принципом организации системы и качества ее деятельности. Функции определяют, ЧТО делает каждый элемент инфраструктуры управления. Полномочия (правомочия) устанавливают то, как, какими правовыми и организационными средствами субъект достигает поставленной цели для сферы управления, как он реализует свои функции. Проблема связи этих параметров организации является краеугольным камнем во всей системе управленческой деятельности. Эта проблема является предметом внимания правовой, управленческой науки и законодательства; это область того информационного пространства, в котором формируются и реализуются первичные и итоговые информационные ресурсы, качество и состояние которых определяет всю судьбу системы управления и решение проблем качества жизни человека и всего общества³.

В Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выделено 4 (четыре) функции, которые могут осуществлять федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ):

- функция по принятию нормативно-правовых актов;
- функция по контролю и надзору (включая разрешительную (лицензионную) и регистрационную деятельность);
- функция по управлению государственным имуществом;
- функция по оказанию государственных услуг.

В первоначальной редакции Указа Президента РФ № 314 среди функций перечислялась и правоприменительная, под которой понималось «издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров

¹ См., напр.: *Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Александров О. В.* Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 28–47.

² См.: *Бачило И. Л.* Указ. соч.

³ Там же.

и кадастров», но впоследствии она была отменена. Причинами изъятия данной функции из функционального перечня ФОИВ объясняется тем, что эта функция свойственна любому органу публичной власти, и, в первую очередь ОИВ, по сути являясь формой реализации его деятельности. При осуществлении всех других функций ФОИВ реализует правоприменительную функцию.

Следует отметить, что изъятие правоприменительной функции из перечня функций, реализуемых ФОИВ, не означает полного принципиального отказа от ее самостоятельного статуса в перечне функций, реализуемых ОИВ, так как функции по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг, по сути, являются правоприменительными. На «размытость» и «рассредоточенность» правоприменительной функции в Указе Президента РФ № 314 обращают внимание многие ученые-административисты. Так, Ю. Н. Стариков задает справедливый вопрос: почему из всех правоприменительных функций выделили две — по управлению имуществом и по оказанию услуг? Ученый предлагает дополнить этот перечень, к примеру, по сбору налогов или оптимальному выполнению федерального бюджета и т. п.¹

В основе классификации функций ФОИВ была положена форма реализации деятельности ОИВ (правотворческая или правоприменительная), а в основу разграничения ФОИВ на министерства, агентства и службы был положен принцип реализуемого объема функций. При этом, по справедливой оценке А. В. Кирина и Н. И. Побежимовой, разработчики проекта Указа Президента РФ № 314 — чиновники аппарата Правительства РФ и Минэкономразвития России — ориентировались лишь на субъективные представления и предположения, обусловленные «привязкой» к их же определениям трех новых видов федеральных органов исполнительной власти².

В этом же Указе Президента РФ № 314 перечни функций для федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств не являются закрепленными исключительно за перечисленными ФОИВ и могут варьироваться. В итоге, это создает правовой потенциал для концентрации правотворческих, правоприменительных (управление государственным имуществом, оказание государственных услуг и контрольно-надзорных функций) в федеральных министерствах, правотворческих и правоприменительных (в большей мере контрольно-надзорных функций) в федеральных службах, правотворческих, правоприменительных (в большей мере оказания государственных услуг³) в федеральных агентствах.

В действующей редакции Указа Президента РФ № 314 классификации функций с точки зрения теории права, административного права, теории государственного управления были взяты различные основания: не только правовые формы реализации, но и отдельные управленческие и исполнительно-распорядительные функции. В результате получился некий, концептуально не

¹ *Стариков Ю. Н.* Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы науч. — практ. конференции. М.: Юнити-Дана, 2004.

² *Кирина А. В., Побежимова Н. И.* Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 67–71.

³ *Южаков В. Н.* Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004–2012 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2.

обоснованный перечень основных функций федеральных органов исполнительной власти, который не всегда коррелируется с нормативно установленной компетенцией того или иного ОИВ и тем более не коррелируется с функциями и полномочиями, установленными соответствующими положениями о ФОИВ.

В период проведения административной реформы (в частности, в 2003–2006 гг.) была поставлена цель сократить общее количество функций ФОИВ, их систематизировать, проанализировать и, пожалуй, самое главное, разграничить полномочия между тремя ведомствами, входящими в систему ФОИВ. Нами ранее отмечалось, что «правильнее было бы для федеральных министерств оставить функцию ведомственного нормотворчества, право законодательческих инициатив, координации и внутриведомственного контроля за деятельностью входящих в него служб и агентств.

Для федеральных служб предложить правоохранительную функцию, включающую в себя надведомственный контроль и надзор, разрешительную деятельность, обеспечение правопорядка и т. п. И наконец, для федеральных агентств — регулятивную, непосредственно правоприменительную (исполнительную) (в узком понимании этого слова) в рамках своих полномочий: вопросы государственного регулирования и государственного управления в той или иной сфере, области, включая управление государственным имуществом, оказание государственных услуг и т. п. »¹.

Следует также отметить, что Указ Президента РФ № 314 не является единственным нормативным правовым актом, в котором содержится формальное определение категории «функция», ее соотношение с понятием «реализация функции» и «полномочия», функции по контролю и надзору, функции по предоставлению государственных услуг², обязанности и т. д. К примеру, ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) определение государственной услуги трактуется как деятельность по реализации функций соответствующего органа, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих государственные услуги³.

Другой пример: в официальном документе — распоряжении Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 793-р «Концепция систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов» к функциям отнесены те области (предметы) деятельности, которые касаются «обязанностей федеральных органов,

¹ Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: науч. — практ. пособие. М.: Издательство Института проблем риска, 2006. 238 с.

² См., напр.: Калинин А. М., Кудеркин Д. А., Харитонов М. М. Ведомственные перечни государственных услуг (работ): проблемы формирования и использования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 84–97; Уваров А. Проблемы правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг // Государство и право. 2012. № 2. С. 115–117; Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.

³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. № 168. 30.07.2010.

осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим межведомственную координацию в сфере систематизации и кодирования информации».

В ст. 2 законопроекта «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» содержится определение федерального государственного контроля (надзора), под которым понимается «осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти, иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями, их руководителями и иными должностными лицами, их уполномоченными представителями обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов и организаций по систематическому анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности гражданами и организациями»¹. То есть, по сути, речь идет о правоохранительной составляющей правоприменительной функции органов исполнительной власти.

Нельзя не отметить, что определение отдельных функций, которые часто заменяют полномочиями по принятию нормативных правовых актов и актов локальных, также содержится в законодательстве по административной реформе 2004 г.

Таким образом, понятие «функция органа исполнительной власти» по своей природе является весьма емкой категорией, охватывающей правотворческую, правоприменительную (оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, контрольно-надзорные виды деятельности), каждая из которых также характеризуется спецификой определенной сферы государственного управления, которая нормативно закреплена в положении о конкретном ФОИВ.

Понятие полномочие по своей правовой природе является более узкой смысловой категорией, так как закрепляет специфический организационно-правовой инструментарий, посредством которого воплощаются основные направления деятельности (функции) ФОИВ.

Разнообразие подходов к перечню функций и полномочий говорит о необходимости установления более строгого порядка разграничения этих базовых инструментов в области упорядочения деятельности ОИВ в целом.

В рамках проведенной в 2015 году НИР по данной проблеме нами было предложено выделить базовые полномочия ОИВ, к числу которых следует отнести распорядительные, регулирующие, организационно-контрольные, исполнительские полномочия. В основу их выделения в самостоятельные группы положен принцип организационно-регулирующего воздействия. Частные (отдельные) полномочия реализуются в рамках базовых полномочий

¹ Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.08.2015) // СПС КонсультантПлюс.

и охватывают полномочия, связанные с реализацией, созданием, отменой, установлением, утверждением, назначением, руководством (регулированием), предложением, направлением, организацией, обеспечением, координацией, согласованием, контролем, принятием мер, разработкой (подготовкой), представлением, учетом, отчетом, осуществлением, анализом и участием.

Кроме того, анализ существующих положений о ФОИВ выявил, отсутствие четкого разграничения дефиниций «функция» и «полномочие» ОИВ на формально-юридическом уровне; подмену понятия функция понятием полномочие; идентичную буквальную трактовку содержания понятий «функция» и «полномочие» в нормативных правовых актах.

Разнообразие подходов к перечню функций и полномочий говорит о необходимости установления более строгого порядка разграничения этих базовых инструментов в области упорядочения деятельности ОИВ в целом, что позволит в дальнейшем провести их оптимальное электронное кодирование.

Романов Д. А.,

*доцент Национального исследовательского
университета*

«Высшая школа экономики»

Васильченко Ю. Л.,

*заведующий кафедрой правовой информатики
Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Подход к автоматизации методики проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА

Применение методов компьютерной лингвистики для анализа текстов юридической тематики — давнее и популярное направление исследований¹. Юридические тексты отличаются высокая степень формализации, строгости изложения и структурированности. Основные направления исследований — формализация и классификация правовых норм, поиск прецедентов, выявление правовых пробелов и коллизий. Несмотря на свою актуальность, проблематика применения методов компьютерной лингвистики как эффективной технологии обработки русскоязычного правового контента для целей законодательства была долгое время обделена вниманием исследовательского сообщества. Семантический анализ правовых текстов проводился, главным образом, для улучшения качества поиска релевантных документов в справочных правовых системах. Наделение органов государственной власти функциями

¹ *McCarty L. Thorne. «Deep semantic interpretations of legal texts» Proceedings of the 11th international conference on Artificial intelligence and law. ACM, 2007; Francesconi E. et al., eds. Semantic processing of legal texts: Where the language of law meets the law of language. Vol. 6036. Springer, 2010.*

антикоррупционной экспертизы на фоне роста количества законопроектов, изменений и дополнений в действующее законодательство, недостаточной подготовки экспертов, делает актуальной задачу экспертной поддержки законотворческой деятельности с помощью автоматизированной интеллектуальной юридиико-лингвистической обработки текстов проектов нормативных правовых актов (НПА).

Основной целью данного исследования являлась разработка алгоритмов автоматизированной юридиико-лингвистической обработки текстов нормативных правовых актов при проведении антикоррупционной экспертизы. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹, в которой рекомендуется выявлять одиннадцать коррупциогенных факторов, разделенных на две группы: (а) факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (в т. ч. широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав и др.); (б) факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (наличие завышенных требований, злоупотребление правом заявителя, юридиико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера). Отметим, что данная классификация не является окончательной и единственно возможной. Так, критикуется неоправданное сокращение количества коррупциогенных факторов по сравнению с предыдущей редакцией Методики от 2009 года², двусмысленность, расплывчатость, отсутствие целеполагания в описании коррупциогенных факторов³, Задача автоматизации антикоррупционной экспертизы осложняется как отсутствием однозначного и устоявшегося толкования перечня и формулировок коррупционных факторов, так и сохраняющейся дискуссионностью самого понятия.

Для решения прикладных задач в компьютерной лингвистике можно выделить два основных подхода: (а) использование статистических методов и машинного обучения и (б) использование систем, основанных на правилах и шаблонах. Применение методов машинного обучения для автоматизированного выявления потенциальных коррупциогенных факторов осложнено отсутствием достаточного для формирования обучающих выборок количества исходных примеров и образцов (в наличии десятки и сотни примеров при необходимых сотнях тысяч), а также многозначностью и неопределенностью экспертных оценок. Для достижения поставленной цели в данной

¹ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

² *Епихин В. П.* Роль и место прокуратуры при производстве антикоррупционной экспертизы // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2011. № 1. С. 5–14.

³ *Будатаров С. М.* Коррупциогенные факторы: понятие, виды, проблемы их практического применения // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2.

работе была применена уникальная методика построения и применения контекстно-зависимых лексических шаблонов для юридико-лингвистической обработки текста правового акта при проведении правовой экспертизы. Данный подход был отработан ранее на примере задач выявления экспертных компетенций¹ и формализации учебных материалов для студентов юридических вузов². Анализ результатов проводимых экспертами антикоррупционных экспертиз позволил выявить ряд семантических конструкций, характерных для потенциальных коррупциогенных факторов. В частности, были выявлены и использованы для построения лексических шаблонов конструкции, содержащие: явное упоминание потенциального коррупциогенного фактора в наиболее коррупциогенных сферах; категории оценочного характера; определения компетенции по формуле «вправе»; бланкетные нормы; необоснованные исключения из общего порядка. На основе предложенных лексических шаблонов была разработана автоматизированная информационная система для проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА. Данная система стала развитием системы правового мониторинга АИС «Мониторинг», используемой в МВД РФ³. На вход системы поступает проект НПА, после чего система с помощью заложенных в нее алгоритмов, настроек и базы действующего законодательства анализирует представленный текст проекта НПА и выделяет фрагменты текста, содержащие потенциальные коррупциогенные формулировки. Эксперт проверяет представленные замечания и либо подтверждает наличие коррупциогенного фактора в проекте НПА, либо удаляет замечание, если коррупциогенный фактор, по его мнению, отсутствует. По результатам проверки система формирует проект отчета о проведении антикоррупционной экспертизы, в который эксперт может внести необходимые уточнения и дополнения. Система не заменяет человека, а помогает ему, сокращает трудозатраты и время проведения экспертизы, снижает риск пропуска коррупциогенных факторов. По сравнению с использовавшимся ранее подходом, основанном на поиске ключевых слов и словосочетаний, использование лексических шаблонов позволило значительно повысить точность и полноту выделения потенциальных коррупциогенных факторов в проектах НПА. Автоматизированная система должна рассматриваться прежде всего как удобный инструмент, расширяющий и дополняющий возможности человека, берущий на себя трудоемкие рутинные задачи антикоррупционной экспертизы проектов НПА⁴.

¹ Molokanov V., Romanov D., Tsiubulsky V. Enhanced Algorithms for Enterprise Expert Search System // Proc. of International Conference on Graphic and Image Processing (ICGIP 2012). Singapore: SPIE, 2013. Ch. 8768–36. P. 146–150.

² Васильченко Ю. Л., Романов Д. А. Анализ и систематизация правовых дефиниций в учебном процессе юридического вуза // Сб. науч. работ ИГП РАН. М., 2015. 280 с.

³ Дюков А. В., Зыков А. А., Ищенко Т. Ю., Ковалев Д. А., Романов Д. А., Цибульский В. В., Черников В. В. Система сбора правовой информации и ее анализа для выявления проблемных вопросов и недостатков нормативного правового регулирования. Патент на полезную модель RU 115095 23.09.2011.

⁴ Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Анкил, 2012.

*Лепёхин А. Н.,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры правовой информатики
Академии МВД Республики Беларусь*

Ретроспективный анализ информационно-аналитического обеспечения органов внутренних дел

Анализ современного этапа правоохранительной деятельности показывает, что значительная роль в борьбе с преступностью отводится информационному обеспечению оперативно-служебной деятельности и подразделениям, ее осуществляющим. Как отмечается в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь — информационная сфера превращается в системообразующий фактор жизни людей, общества и государства, усиливается роль и влияние средств массовой информации и глобальных коммуникационных механизмов на экономическую, политическую и социальную ситуацию. Происходит эволюция информационного противоборства как новой самостоятельной стратегической формы глобальной конкуренции. Распространяется практика целенаправленного информационного давления, наносящего существенный ущерб национальным интересам.

В связи с этим одним из приоритетных направлений должно являться совершенствование нормативной правовой базы обеспечения информационной безопасности и завершение формирования комплексной государственной системы информационно-аналитического обеспечения деятельности государственных органов, в том числе путем оптимизации механизмов государственного регулирования деятельности в этой сфере. При этом важная роль отводится наращиванию потенциала правоохранительных органов по предупреждению, выявлению и пресечению всех видов преступлений, а также надежному обеспечению безопасности информации, охраняемой в соответствии с законодательством, комплексное совершенствование информационно-аналитических аспектов предупреждения и борьбы с преступностью, и, в первую очередь, с коррупцией, терроризмом и экстремизмом во всех их проявлениях.

Следует отметить, что вопросы информационного обеспечения служебной деятельности всегда имели актуальное значение для органов внутренних дел Республики Беларусь. Рассматривая исторический аспект создания и функционирования информационных (информационно-аналитических) служб в структуре Министерства внутренних дел, следует отметить, что датой отсчета в истории информационных подразделений системы МВД считается 1 сентября 1921 года, когда на заседании коллегии НКВД Советской Социалистической Республики Белоруссия, было принято решение об организации Статистического бюро при Наркомате внутренних дел.

21 апреля 1924 года было утверждено Положение о Статистическом бюро, которое вошло в состав административно-организационного управления наркомата. Следует отметить, что на протяжении XX века информационно-аналитическая работа в деятельности органов внутренних дел развивалась относительно медленно и не совсем эффективно.

Развитие информационных технологий в XXI веке, безусловно, повлияло на активное их внедрение в деятельность Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Руководством МВД принято решение, что структура органов внутренних дел должна отвечать современным реалиям жизни, поэтому в феврале 2001 года информационно-аналитический центр МВД преобразуется в центральное информационно-аналитическое управление МВД.

Очевидно, что в современном мире информационно-аналитическая работа как составная часть управленческой деятельности не может осуществляться «факультативно», она неизбежно требует функционального выделения, организационного оформления и специализации по функциям сбора, накопления, обработки, выдачи, анализа и реализации информации в интересах подготовки вариантов решений на различных уровнях. Это и составляет сущность понятия информационно-аналитической работы в органах внутренних дел.

В феврале 2004 года центральное информационно-аналитическое управление МВД переименовывается в информационно-аналитическое управление МВД, подчиненное непосредственно Министру внутренних дел.

Новым этапом в деятельности органов внутренних дел и всей правоохранительной системы стало введение в действие единой государственной системы регистрации и учета правонарушений, которая способствовала совершенствованию правового регулирования этой деятельности и существенно улучшила организацию сети передачи данных в органах внутренних дел. Каждый сотрудник милиции по выделенным каналам связи получил доступ к республиканским банкам данных, что способствовало оперативному получению информации о зарегистрированных правонарушениях. Данные об этом поступают в МВД в течение часа, статистические сведения о регистрации и предварительном расследовании преступлений формируются в автоматическом режиме ежесуточно в разрезе каждого органа внутренних дел. Это способствовало оперативному формированию и предоставлению статистических сведений.

Следующим этапом развития информационно-аналитической работы в органах внутренних дел следует считать принятие Инструкции о порядке функционирования оперативно-справочных картотек информационно-аналитических подразделений органов внутренних дел Республики Беларусь, которая определила порядок функционирования оперативно-справочных картотек информационно-аналитических подразделений органов внутренних дел Республики Беларусь. В соответствии с Инструкцией сотрудники информационных подразделений предоставляют органам уголовного преследования, судам, другим государственным органам и иным организациям, а также физическим лицам сведения, находящиеся в едином государственном банке данных о правонарушениях, оперативно-справочных и архивных картотеках, о привлечении лиц к уголовной и административной ответственности, судимости, времени и месте отбывания наказания, реабилитации, розыске.

В 2009 году информационно-аналитическое управление переименовывается в информационный центр МВД Республики Беларусь и становится структурным подразделением Штаба МВД.

Задачами данного подразделения являются:

- формирование и обеспечение функционирования единой государственной системы регистрации и учета правонарушений;

- формирование единого государственного банка данных о правонарушениях;
- сбор, обработка, обобщение, накопление, хранение и предоставление розыскной, профилактической, оперативно-справочной и архивной информации;
- накопление, хранение и предоставление статистической информации о правонарушениях;
- предоставление в установленном порядке:
- государственным органам и иным организациям Республики Беларусь, а также физическим лицам сведений о правонарушениях;
- органам, ведущим уголовный процесс, другим государственным органам и иным организациям, а также физическим лицам сведений о привлечении лиц к уголовной или административной ответственности, судимости, времени и месте отбывания наказания, реабилитации, розыске, находящихся в едином государственном банке данных о правонарушениях и оперативно-справочных картотеках.

Вместе с тем следует отметить, что лишение самостоятельного статуса информационно-аналитического подразделения МВД Республики Беларусь имело, в целом, недостаточно конструктивные последствия. Поскольку из названия подразделения и его задач были исключены аналитические функции, что отрицательно отразилось на решении задач, стоящих перед органами внутренних дел Республики Беларусь, так как основы управления обуславливают не только получение и накопление информации, но и ее анализ и предоставление руководству для принятия соответствующих управленческих решений. В этой связи, в настоящее время, в отдельных подразделениях Министерства внутренних дел Республики Беларусь уже созданы информационно-аналитические подразделения, решающие задачи в рамках данного направления и, вполне закономерно, ставится вопрос о создании информационно-аналитического подразделения Министерства, решающего задачи сбора, накопления и анализа информации с учетом современных требований, а не, собственно, статистического подразделения, предметом деятельности которого являлись отдельные показатели преступности и их сравнение с предыдущими периодами.

Таким образом, информационно-аналитическая работа является связующим звеном для всех подразделений органов внутренних дел, как с точки зрения вертикальных связей, так и связей горизонтальных. Предметная область такой работы представляет собой отображение всей сферы функциональной ответственности органов внутренних дел и охватывает информационное поле, отражающее обобщенную деятельность всей правоохранительной системы страны. И, поскольку, основные объекты предметной области информационно-аналитической работы безусловно относятся к большим и сложным системам, они требуют использования адекватного научно-теоретического аппарата, специального комплекса информационно-аналитических методов, соответствующего обеспечения необходимой материально-технической базой, прежде всего, вычислительной и другой техникой, предметно ориентированным персоналом, а также разработки, апробации и практического внедрения единой автоматизированно-управленческой системы.

Меликов У. А.,
*кандидат юридических наук, начальник отдела гражданского,
предпринимательского и семейного законодательства
Национального центра законодательства
при Президенте Республики Таджикистан*

Применение юридической фикции в отношении Интернета

Исследованию вопросов касающихся Интернета в каждой отрасли присущи особенности и приоритеты той или иной отрасли.

В юридической науке Интернет был исследован неоднократно. Особенно было обращено внимание на точки соприкосновения Интернета и права под разным углом внимания: правовая природа Интернета (С. В. Малахов, Э. А. Казарян, О. В. Танимов), Интернет как информационно-правовая категория (Е. В. Михайленко), Интернет и право: точки соприкосновения (А. Ю. Рыков), среда Интернета и право (Д. С. Пукин), Интернет и общественные отношения и т. д.

Большинство авторов, рассматривая Интернет в рамках теории правоотношений: как субъект правоотношений, объект правоотношений и его содержание, пришли к выводу, что Интернет не является ни объектом, ни субъектом, ни содержанием правоотношений.

В этой связи В. А. Копылов отмечал, что Интернет как «вся совокупность перечисленного оборудования и информационных ресурсов представляет определенным образом организованную структуру или даже систему — АИС в виде сети, паутины. Однако вся эта совокупность в целом, не является ни международной организацией, ни государственным образованием, ни общественным объединением, ни юридическим лицом, ни иной юридически образованной структурой, которая вступала бы в правоотношения с какой-либо иной структурой»¹.

По мнению Г. А. Свердлык, «на современном этапе развития Интернет не может быть охарактеризован как субъект или объект гражданского права. Как совокупность информационных общественных отношений Интернет выступает объектом правового воздействия норм различных отраслей права, но подавляющее большинство, может быть, самых больших по объему групп общественных отношений, формирующихся, развивающихся и релативизуемых в Интернете, входит в состав предмета гражданско-правового регулирования»².

При этом авторы не всегда следуют своим позициям. Например, С. В. Малахов утверждает, что «согласно юридической природе Интернет является объектом правового воздействия норм различных отраслей права, а большинство формирующихся и развивающихся в Интернете общественных отношений относятся к предмету гражданско-правового регулирования.

¹ Копылов В. А. Информационное право. 2-е изд. М., 2002. С. 132.

² Волков А. С. Анализ правовой природы сети Интернет: определение объектного и субъектного состава общественных отношений по поводу использования результатов интеллектуальной деятельности посредством Интернета // URL: http://www.edit.muh.ru/content/mag/trudy/09_2009/03.pdf (дата обращения 10.03.2015).

С гражданско-правовых позиций юридическая природа Интернета не может быть определена в рамках существующих институтов, так как он не является ни субъектом гражданских правоотношений, ни объектом гражданских прав и не может быть полностью отнесен к предмету гражданско-правового регулирования¹.

Трудно согласится с С. В. Малаховым, когда он с одной стороны считает, что «Интернет является объектом правового воздействия норм различных отраслей права», с другой стороны отмечает, что «Интернет не может быть определен в рамках существующих институтов, так как он не является ни субъектом гражданских правоотношений, ни объектом гражданских прав». Если Интернет является «объектом правового воздействия», тогда, следовательно, можно было рассматривать его как объект права или объект правоотношения, потому что в юридической литературе одна из точек зрения об объекте права заключается в том, что объект это то, на что воздействует право.

Такую же непоследовательность допускает А. С. Волков, когда отмечает, что «по своей правовой природе сеть Интернет является совокупностью общественных отношений, возникающих в процессе информационного обмена. Не являясь ни субъектом, ни объектом права, сеть Интернет, очевидно, не может обладать правоспособностью»². Если Интернет является совокупностью «общественных отношений», тогда не является ли он предметом (объектом) правового регулирования?

Заслуживает внимание мнение С. Петровского, который отмечает, что «в данном случае речь идет не о признании возникновения в гражданском праве нового объекта, а о потенциальной возможности наличия у Интернета, как разновидности технического комплекса, признаков объекта права»³.

Проблема объекта права, объекта субъективного права и объекта правоотношений является сложным и дискуссионным вопросом юридической науки. Как отмечает Ю. К. Толстой, «проблема объекта правоотношения принадлежит в теории права к одной из наиболее трудных. Здесь все подвергается сомнению начиная от того, нужна ли вообще такая категория как объект правоотношения, и кончая вопросом, что же следует понимать под объектом правоотношения»⁴.

Вопрос об объекте правоотношения в юридической литературе исследуется исходя из двух точек зрения: 1) то по поводу чего возникает правоотношение, 2) то на что направлено правоотношение. При этом в юридической литературе больше на этот вопрос обращают внимание цивилисты, и сложилось несколько мнений об объекте правоотношений, согласно которым объектом правоотношений является: вещь; поведение; вещь и поведение; благо; вещь,

¹ Малахов С. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в глобальной компьютерной сети Интернет: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

² Волков А. С. Анализ правовой природы сети Интернет: определение объектного и субъектного состава общественных отношений по поводу использования результатов интеллектуальной деятельности посредством Интернета // URL: http://www.edit.muh.ru/content/mag/trudy/09_2009/03.pdf (дата обращения 10.03.2015).

³ Петровский С. В. Правовое регулирование оказания Интернет-услуг: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 31.

⁴ Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л.: Из-во Ленинград. ун-та, 1959. С. 48.

поведение и другие, материальные и нематериальные блага (плюралистическая теория объекта права), правовой режим.¹

Большинство авторов, исследуя вопросы Интернета, отмечают, что Интернет не является объектом гражданского права и обосновывают этот вывод тем, что Интернет не является ни вещью, ни услугой и ни другими объектами, которые перечислены в гражданском законодательстве. При этом не обращается внимание на соотношение Интернета и публичных вещей (*res publicae*).

Юристы в Риме разделили вещи в обороте, *res in commercio* (вещи которые составляют объекты частной собственности и гражданского оборота), и вещи вне оборота, *res extra commercium* (вещи, которые в связи со своими свойствами или назначением не могли быть предметами частных правоотношений: *res quānīū commercium nō est*). Сюда относились: а) воздух, б) текучая вода и в) моря со всем, что в них водится, публичные дороги и реки, театры, стадионы, бани, храмы, богослужебные предметы, места погребения членов рода, семьи, отдельного человека и даже раба, городские стены и ворота каждой общины².

Действительно Интернет по своей природе уникален, и он не может принадлежать не только одному частному субъекту, также он не может принадлежать отдельному государству. Как отмечает М. Дашян, для объяснения топологии (связи между отдельными сетями) Интернета наиболее доступной является аналогия со схемой транспортных магистралей³.

При этом общеизвестно, что, используя Интернет, можно удовлетворить разные интересы человечества. Следовательно, с точки зрения теории объектов гражданских прав Интернет имеет признаки «блага». То есть он предназначен для удовлетворения разных интересов субъектов.

В любой трактовке объект права или объект правоотношений сводится к тому, что он необходим для удовлетворения интереса субъекта. Если этого нет, тогда объект теряет свое значение. Как отмечает Г. Ф. Шершеневич, «объектом права называется все то, что может служить средством осуществления интереса. Такими средствами могут быть а) вещи, т. е. предметы материального мира, б) действия других лиц, состоящие в передаче вещи, в личных услугах, в приложении своей рабочей силы. Вещи и чужие действия составляют экономические блага, и запас таких благ, находящихся в обладании известного лица, называются имуществом с экономической точки зрения⁴. Похожее мнение и у Н. М. Коркунова: «объектом права может быть все то, что служит средством осуществления разграничиваемых правом интересов»⁵.

Если Интернет, с точки зрения «удовлетворения интересов», ближе к благу, тогда с точки зрения необоротоспособности он ближе к публичным вещам.

¹ Сенцишев В. И. Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные вопросы гражданского права / под ред. М. И. Брагинского. М.: Статут, 1998. С. 109–159.

² Римское частное право / под ред. проф. И. Б. Новицкого и проф. И. С. Перетерского. М.: Юриспруденция, 2000.

³ Дашян М. С. Юридическое содержание понятия интернет в Российском законодательстве // URL: <http://www.lawmix.ru/comm/4035> (дата обращения 10.03.2015).

⁴ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. С. 95.

⁵ Цит. по: Белов В. А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // // Объекты гражданского оборота. М.: Статут, 2007. С. 16.

То есть его использует все человечество и в совокупности он не может быть объектом гражданского оборота.

Именно исходя из таких важных свойств (предназначен для удовлетворения интереса субъектов, является объектом публичного использования) Интернет привлекает внимание для правового регулирования.

Исходя из этих свойств, международное сообщество придает пристальное внимание на право на доступ к Интернету. При этом право на доступ к Интернету не только рассматривается и провозглашается на международном уровне, но также и устанавливается в национальных законодательствах. Например, в Финляндии с июля 2010 года в соответствии с разделом 60 (3) «Положения об универсальной услуге» (Закон «О рынке коммуникаций»), все граждане имеют законное право на доступ к широкополосному соединению со скоростью один мегабит в секунду, что, как стало известно, делает Финляндию первой страной, которая предоставила подобное право.¹ Тенденция о признании права на доступ к Интернету расширяется в мире, оно уже нашло свое законодательное и практическое решение в Европе и США. Также такая практика изучается в других стран мира.

Доступ означает возможность проникновения, то есть действия субъекта, направленные на удовлетворение определенных интересов. С точки зрения теории объектов гражданских прав, в данном случае действие является объектом права. А Интернет в свою очередь выступает как объект, на который направлено действие субъектов.

Интернет как информационно-коммуникационная технология не существует в виде отдельной вещи. Реально существуют компьютеры, программное обеспечение, сети, информационные ресурсы, которые в свою очередь являются конкретными объектами и принадлежат конкретному субъекту. Сети компьютеров и других устройств, которые функционируют на основании протоколов, в совокупности не могут принадлежать отдельному субъекту, но по компонентам он принадлежит тому или иному субъекту: провайдеру, хост-провайдеру, пользователю и др. Таким образом можно констатировать, что Интернет как таковой отдельный объект не существует, а существуют отдельные взаимосвязанные его компоненты, которые в совокупности называется — Интернет. Но, в силу того, что доступ к Интернету — это реальность, получается, что признают Интернет как «квазиобъект», и доступ к нему считается фундаментальным правом человека.

Такие сложные случаи определения правового режима объектов или правового статуса субъектов неоднократно ставились перед юриспруденцией как задача. При решении подобных вопросов используются разные приемы мышления, в том числе презумпции, фикции и т. п. Юридические фикции, как прием мышления и правотворческой техники, неоднократно использовались в юриспруденции. О юридической фикции более цитируемое является мнение Г. Ф. Дормидонтова, который писал, что юридическая фикция — это «известный прием мышления, состоящий в допущении

¹ Яман А. Свобода выражения мнения в Интернете. Исследование правовых норм и практик, связанных со свободой выражения мнения, свободным потоком информации и плюрализмом СМИ в Интернете в государствах — участниках ОБСЕ: отчет. 2011. С. 12.

признания существующим заведомо несуществующего и наоборот».¹ Развивая эту идею О. В. Танимов отмечает, что «юридическая фикция — это универсальный технико-юридический прием разработки и реализации норм права, состоящий в признании несуществующего положения существующим и наоборот, имеющий особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений и являющийся одним из способов преодоления состояния неопределенности в правовом регулировании². Универсальность, нормативность, неопровержимость, заведомая условность, особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений, способность фикции вызывать друг друга, которые считаются признаки юридической фикции³, вполне характерно для применения к интернету.

По мнению Р. К. Лутфуллина юридические фикции используются в гражданском праве:

- как способ преодоления ситуации неопределенности (неизвестности);
- как средство юридической экономии;
- как способ рас, используемых законодателем в механизме гражданско-правового регулирования в целях юридической экономии и распространения правового режима одного объекта на другой объект;
- как элемент правовой конструкции юридического лица.

При этом анализ юридических фикций режима одного объекта на другой объект, показал, что в большинстве случаев эти цели могут быть достигнуты с использованием юридико-технических конструкций, не связанных с противоречием действительности.⁴

При применении юридической фикции в отношении Интернета, служит той неопределенности, которая выявлена в научных работах, в которых Интернет не нашел своего «юридического места» в правоотношении. Факт неопределенности правовых аспектов Интернета обуславливает применение юридической фикции в отношении Интернета.

Второй факт, обуславливающий применение юридической фикции в отношении Интернета, служит необходимость юридической экономии. Нет необходимости принимать новые законы, регулирующие отношения, которые складываются через Интернет. Достаточно приемлемо для применения те существующие нормативные правовые акты, которые регулируют общественные отношения. Совет ООН по правам человека в 2012 году принял резолюцию, в которой отмечается что «...те права, которые человек имеет в оффлайне, должны также защищаться и в онлайн»⁵.

¹ Цит. по. *Марохин Е. Ю.* Юридическая фикция в современном российском законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 18.

² *Танимов О. В.* Юридические фикции и проблемы их применения в информационном праве: дис. ... канд. юр. наук. Саранск, 2004. С. 63.

³ Там же. С. 65–67.

⁴ *Лутфуллин Р. К.* Юридические фикции в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2008. С. 8.

⁵ Resolution of the Human Rights Council about the promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet // URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session20/Pages/ResDecStat.aspx>.

В то же время Интернет как информационно-телекоммуникационная сеть не создает новые объекты и товары, а лишь предоставляет возможность для их создания, размещения и доступа к ним пользователей сети. Отношения же, возникающие в связи с функционированием Интернета как информационно-телекоммуникационной сети (имеется в виду технические аппаратные и программные средства соединения компьютеров), относятся больше к сфере технических стандартов и практически не носят правового характера. В тех немногих случаях, когда то или иное правовое регулирование все же применяется, его предметом становятся услуги, субъективные права и материальные объекты, ничем принципиально не отличающиеся от аналогичных предметов регулирования, существовавших и до появления сети Интернет. Все эти вопросы либо уже детально регламентированы соответствующими правовыми актами, либо для их урегулирования в будущем достаточно применить методы, аналогичные уже существующим, т. е. условно приравнять отношения, используя такой прием, как юридическая фикция¹.

Третий случай, который свидетельствует о применении юридической фикции в отношении Интернета, это распространение правового режима одного объекта на другой объект. Например, на конференции СМИ, прошедшей в Душанбе 29–30 ноября 2011 г., была принята Декларация. В данной Декларации отмечается, что «использование Интернета СМИ, а также частными лицами, включая гражданских журналистов и блогеров, или использование социальных сетей, должно происходить при защите основных прав и свобод человека, таких как свобода выражения мнения», «право на свободу выражения мнений применимо не только к традиционным средствам связи, но и включая новые СМИ в Интернете»². Похожее мнение отмечено в Кодексе Европейского Союза об онлайн-правах³, где говорится, что «Настоящий Кодекс не о создании новых прав, а о составлении (компилировании) существующих прав и принципов».

Таким же образом нормы договорного права применимы в отношении сделки совершившейся через Интернет, норм об авторском праве применимо в отношении использования произведений авторов в ресурсах Интернета и т. п. Примерами, которые похожи на случаи признания Интернета как юридической фикции, являются юридическое лицо и СМИ.

В случае юридического лица, тоже реально существуют отдельные учредители, конкретное имущество, воля учредителей о создании юридического лица и т. п. Но само юридическое лицо, как реальное лицо не существует — это средство, способствующее на взаимоотношение реальных субъектов, фиктивное лицо.

В случае СМИ М. А. Федотов отмечает, что, говоря о СМИ, мы также имеем дело с юридической фикцией, «поскольку в реальности существует каждый

¹ Танимов О. В., Кудашкин Я. В. О правовой природе и возможности правового регулирования отношений в сети интернет // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=7&art=3735> (дата обращения: 10.03.2015).

² Плюрализм и управление Интернетом. Тринадцатая Центральноазиатская конференция СМИ. Душанбе, Таджикистан, 29–30 ноября 2011 г. Вена, 2012. С. 9.

³ Code of EU online rights // URL: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Code%20EU%20online%20rights%20EN%20final%202.pdf> (дата обращения 10.03.2015).

отдельный экземпляр каждого отдельного номера газеты, но не существует газеты как некоего обобщенного объекта, объемлющего как все вышедшие ранее, так и все будущие номера этого периодического издания»¹.

Таким же образом в случае Интернета мы имеем дело с юридической фикцией, поскольку существует отдельный сервер, в котором содержатся информация и произведения, существуют отдельные провайдеры, которые нам оказывают услуги доступа к этим серверам, существуют отдельные сети и т. п. В данном случае перед правом стоит задача о внесении правовой ясности об Интернете. На наш взгляд, используя юридическую фикцию и признание Интернета в качестве объекта права, доступ на который является правом человека, на современном этапе соответствует требованиям сложившейся ситуации. Как отмечает Д. И. Мейер, правовая фикция была лишь средством «примирения консерватизма юридического мышления с потребностями правовой жизни...»².

Таким образом, Интернет можно признать как «квазиобъект», в том смысле, что Интернет не существует как конкретные вещи или услуги, результаты интеллектуальной деятельности, а он как технологическая сеть связывающая компьютеры и другие устройства на основе протоколов, динамично развиваясь, и доступ к нему станет важным правом человека. При этом также возможно применение существующих норм права на те отношения, которые складываются при использовании Интернета.

К Интернету как «юридической фикции» возникают не только права на доступ к Интернету, но также и права на использование Интернета, права на защиту при использовании Интернета, права на сохранение тайны в Интернете, права быть забытым в Интернете и т. п. Подобные права в отношении Интернета, на наш взгляд, нуждаются в изучении и их теоретическом осмыслении. Использование юридической фикции и признание Интернета как «квазиобъекта» права способствует дальнейшему изучению конкретных прав в отношении Интернета.

Мамедов Н. М.,
юрист компании Uniservice, Азербайджанская Республика,
аспирант Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Развитие электронного правительства в Азербайджанской Республике

Электронное правительство в литературе и законодательстве многих стран рассматривается как система государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управления процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности

¹ Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. М., 2002. 624 с.

² Лутфуллин Р. К. Указ. соч. С. 16.

государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества¹.

В Азербайджанской Республике проект «Э-правительство» разработан на основе «Национальной Стратегии по информационно-коммуникационным технологиям во имя развития Азербайджанской Республики» (2003–2012 годы) и осуществляется в рамках Государственной Программы «Электронный Азербайджан». Проект предполагает повышение эффективности и оперативности деятельности государственных органов с широким применением информационно-коммуникационных технологий, упрощение и либерализацию связей между населением, бизнес учреждений, а также между собой; создает условия для налаживания отношений между гражданином и чиновником в новой плоскости, обеспечения прозрачности и полной передачи достоверной информации.

Целями проекта являются: расширение использования ИКТ в государственных органах, усовершенствование методов и механизмов управления; повышение эффективности в деятельности государственных органов, обеспечение прозрачности; создание условий для участия граждан в принятии общественных решений и реализация связей с правительственными органами более простым и удобным электронным способом

Достижение заявленных целей осуществляется по следующим основным направлениям реализации проекта:

- формирование нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность э-правительства и его пользователей;
- расширение применения современных технологий в государственном управлении;
- создание основных компонентов инфраструктуры э-правительства;
- применение и развитие э-услуг на основе «одного окна»;
- повышение уровня подготовки государственных служащих и специалистов по ИКТ;
- обеспечение безопасности деятельности инфраструктуры э-правительства и информационной системы; охрана индивидуальных данных;
- повышение уровня образования населения в области информационных технологий, обеспечения доступа к услугам э-правительства.

В рамках проекта разработана и создается единая инфраструктура э-правительства, основными компонентами которой являются Единая сетевая инфраструктура государственных органов, портал э-правительства, шлюз э-правительства, информационные ресурсы и государственный реестр систем, национальная инфраструктура э-подписи, национальная инфраструктура по обращению э-документов и Центр данных э-правительства (дата-центр).

Реализация данного проекта позволит добиться значительных результатов в повышении качества и прозрачности государственного управления, обеспечении доступности информации для граждан и построении открытого информационного общества.

Так, для правительства проект обеспечивает:

¹ Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография / отв. Ред И. Г. Тимошенко. М.: Инфра-М, 2015. С. 20–21.

- увеличение эффективности деятельности государственных органов с широким применением современных технологий
- экономию средств бюджета, сокращение расходов и срока оказания государственных услуг;
- формирование единой информационной базы государственных органов и обеспечения безопасности;
- установление эффективного и прозрачного контроля государственного и местного самоуправления.

Для граждан создаются условия:

- активного участия граждан в государственном управлении;
- упрощения общения граждан с государственными органами, осуществления в более приемлемой и гибкой форме;
- обеспечения полной потребности в информации;
- получение людьми с ограниченными возможностями доступа к государственным услугам.

Наконец бизнес сектор получает возможность:

- эффективного и оперативного налаживания связей с государственными органами, сокращения расходов;
- повышения экономической активности, конкурентоспособности и возможностей выхода на зарубежные рынки.

На сегодняшний день портал «Электронное правительство» Азербайджана активно развивается. На февраль 2015 года зафиксировано 4405403 посещений портала.

«Общее число пользователей составило 1 млн 329,130 тыс. , которые воспользовались 7 млн. 949,657 тыс. э-услуг», — говорится в ежемесячном бюллетене Информационно-вычислительного центра Министерства связи и высоких технологий Азербайджана¹.

В общей сложности пользователи сделали 17439768 переходов на разные страны. 30,2% составили новые, 69,8% — повторно обратившиеся пользователи.

Из общего числа э-услуг, утвержденных на портале «Электронное правительство», являющегося ключевым инструментом, поддерживающим работу с гражданами и предприятиями государственного и частного секторов, доступны 410.

На сегодняшний день в целом ряде государств действуют специальные законодательные акты об электронном правительстве. В частности такие законы приняты в США (2002 г.), Австрии (2004 г.), Кореи (2001 г.), Италии (2005 г.), Казахстане (2007 г.), Малайзии (2007 г.), Македонии (2009 г.), Чехии (2009 г.), Испании (2007 г.), ФРГ (2013 г.) и других странах.

Еще в 2011 г. Министерство связи и информационных технологий Азербайджана проводило работу по созданию законопроекта об электронном правительстве. Законопроект должен был определить основные понятия и положения системы электронного правительства, понятие электронной услуги,

¹ Портал «Электронного правительства» набирает популярность в Азербайджане // URL: <http://www.vestikavkaza.ru/news/Portal-Elektronnogo-pravitelstva-nabiraet-populyarnost-v-Azerbaydzhan.html> (дата обращения 12.10.2015).

а также принципы сбора и предоставления личных данных гражданам¹. Однако существенные изменения в технологиях сбора и обработки информации, развитие «облачных» технологий потребовали более системного осмысления международного опыта правового регулирования в данной сфере.

*Ловцов Д. А.,
доктор технических наук, профессор, заслуженный
деятель науки РФ, зав. кафедрой информационного права,
информатики и математики Российского
государственного университета правосудия*

*Ниесов В. А.,
кандидат технических наук, старший научный сотрудник,
советник юстиции 1 класса, профессор кафедры
информационного права, информатики и математики
Российского государственного университета правосудия*

Снижение нагрузки на судебную систему на основе технологий «электронного правосудия»

Увеличивающаяся из года в год судебную нагрузку не без оснований называют существенным фактором, препятствующим качественной работе судей². Сокращение нагрузки на судебную систему становится одной из доминирующих целей развития судебной системы. Достижение этой цели предусматривается при решении задач Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013–2020 годы («создание необходимых условий для осуществления правосудия и повышения его эффективности»; «модернизация судебно-экспертной деятельности» и др.)

Принятые федеральные законы «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» и другие нормативные правовые акты, а также федеральные целевые программы развития судебной системы формируют целевую и функциональную направленность оснащения участников судопроизводства современными информационными технологиями.

Одним из эффективных способов снижения судебной нагрузки является рациональный выбор недостающего инструментария — набора эффективных информационно-коммуникационных технологий для каждого вида судопроизводства с учетом специфики процессуальных задач. Этот инструментарий должен не только облегчить работу судей, снижая их трудозатраты, но и повысить

¹ В Азербайджане до конца года может быть принят закон об электронном правительстве // URL: <http://www.123.az/ru/news/1088.html> (дата обращения: 12.10.2015).

² *Клеандров М. И.* Ответственность судьи: монография. М., 2011. С. 363–368.

качество выносимых судебных решений. Следуя определению С. И. Ожегова, под инструментарием в данной сфере будем понимать совокупность инструментов, употребляемых в специальной области судопроизводства.

В эту совокупность включаются не только традиционные средства сбора, обработки, хранения и передачи информации, необходимой для принятия процессуальных решений на всех стадиях судебного процесса, но и специализированный комплекс средств «аналитической юриспруденции»³. В основу информационно-аналитического обеспечения принимаемых судебных решений должны быть положены типовые модели разрешения спорных отношений с определением, как предмета спора, так и предмета доказывания.

Важным условием снижения судебной нагрузки является также реализация принципа единства судебной системы⁴ в информационно-телекоммуникационной сфере⁵ и обеспечение информационной совместимости подсистем судебного делопроизводства и судебного документооборота ГАС «Правосудие» с системами межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и межведомственного электронного документооборота (МЭДО), развиваемыми в рамках Государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)».

В современных условиях формирования информационного общества при разработке и применении информационных технологий «электронного правосудия» необходимо гарантировать предоставление каждой из сторон права, обеспечивающие процессуальное равноправие и «цифровое равенство» по использованию технологий подачи заявлений и ходатайств в электронной форме, технологий предоставления доказательств и производства иных процессуальных действий.

Планом реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации до 2011 года⁶ поставлена задача «обеспечить переход федеральных органов государственной власти преимущественно на электронный документооборот» с использованием национальной телекоммуникационной инфраструктуры. Решение этой задачи позволит устранить информационную несовместимость взаимодействующих систем в процессе судопроизводства, что в свою очередь сокращает нагрузку на судей и работников аппаратов судов.

В Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года⁷ среди факторов, ограничивающих развитие информационных технологий в России, отмечается «недостаточный уровень координации действий органов государственной власти по вопросам информационных технологий».

³ Проект Концепции оптимизации судебной юрисдикции и нагрузки на судебную систему РАП. М., 2014.

⁴ Петухов Н. А., Мамыкин А. С., Туганов Ю. Н. Обеспечение единства судебной системы в современных условиях // Российское правосудие. 2013. № 12 (92). С. 42–56.

⁵ Ловцов Д. А., Ниесов В. А. Обеспечение единства судебной системы России в инфосфере: концептуальные аспекты // Российское правосудие. 2007. № 4. С. 44–46.

⁶ Утвержден решением Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества в РФ от 13 февраля 2010 года № Пр-357.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р.

В целях устранения этого недостатка и создания условий для обеспечения скоординированных действий органов государственной власти в сфере судопроизводства предлагается разработать проект федерального закона, устанавливающего правовые нормы организации совместного функционирования и согласованного развития действующих судебных АИС и иных систем государственных структур, обеспечивающих судопроизводство.

При создании нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов в сфере формирования единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции, мировых судей и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ актуальной проблемой является проблема создания унифицированной нормативной правовой базы, регулирующей отношения в области информационного взаимодействия органов судебной власти с иными государственными структурами на досудебных, судебных стадиях и стадиях исполнения принятых судебных решений. Здесь требуется совместная разработка соответствующих соглашений, административных, технических регламентов и протоколов взаимодействия государственных АИС, обеспечивающих судопроизводство. В результате их использования устанавливается единый процессуальный порядок, оптимизируется судебная юрисдикция и снижается нагрузка на судебную систему в целом.

Единый процессуальный порядок информационного обеспечения судопроизводства в технологиях «электронного правосудия» означает:

- 1) определение состава электронных данных, используемых при обращении в органы судебной власти в процессе гражданского (включая рассмотрение экономических споров), административного и уголовного судопроизводства;
- 2) обеспечение достоверности и юридической значимости данных, используемых в электронной форме;
- 3) протоколирование судебных процедур и действий, выполняемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий;
- 4) восстановление состояния учетных данных на любой момент времени в прошлом;
- 5) формирование и использование электронных судебных архивов;
- 6) определение конкретных субъектов, ответственных за выполнение административных регламентов с применением новых технологий.

В связи с выше изложенным, предлагается разработать комплект нормативных документов, устанавливающих единые процессуальные требования и требования соответствующих стандартов к средствам информационного и программного обеспечения судебных АИС, а также правила их использования на различных стадиях судебного процесса с учетом видов производств, категорий рассматриваемых дел и требований информационной безопасности.

Предлагаемый комплект нормативных документов должен учитывать положения действующей нормативной правовой базы регулирования отношений в сфере формирования информационной инфраструктуры «электронного правительства», где предусматривается организационно-технологическая интеграция судебных АИС с системами МЭДО и СМЭВ. На эти системы возлагается реализация функций оперативного взаимодействия АИС органов судебной, исполнительной и законодательной власти в рамках единого информационного пространства органов государственной власти.

При рассмотрении путей снижения судебной нагрузки в сфере судопроизводства Российской Федерации, встает вопрос — какие же процессуальные действия автоматизируются в ведущих зарубежных странах для снижения судебной нагрузки и сокращения сроков рассмотрения дел? Ответ на этот вопрос можно найти во многих публикациях, посвященных использованию информационно-телекоммуникационных технологий в данной сфере¹. Обзор этих публикаций показывает, что в судах США, Великобритании, Германии, Канады, Финляндии, Сингапура и других стран в целях снижения судебной нагрузки и сокращения сроков рассмотрения дел автоматизируются следующие процессуальные действия:

- подача исков (заявлений), представление и истребование доказательств и иных документов в электронном виде в суд;
- управление документами в судебном делопроизводстве и оптимизация документооборота в суде;
- проверка электронных документов, поступающих в суд, на соответствие предъявляемым процессуальным требованиям с предварительной их обработкой без вмешательства персонала суда;
- информационно-правовое обеспечение доказательственной деятельности;
- информирование заинтересованных сторон в электронной форме и обеспечение их дистанционного участия в судебных заседаниях;
- контроль сроков рассмотрения заявлений, поступивших в суд, с оперативным принятием необходимых мер в случаях нарушения этих сроков;
- повышение безопасности хранения документов в электронной форме и обеспечения их конфиденциальности;
- процессуальные действия с использованием средств видеоконференцсвязи, электронной почты, протоколирования судебных заседаний, электронного судебного архива, систем хранения и поиска документов в электронном виде;
- просмотр и распечатка электронных документов, исходящих от суда, вынесенных судом решений по различным процессуальным вопросам;
- получение информации участниками процесса о всех процессуальных действиях суда по делу с одновременным изучением электронных документов несколькими участниками и судебными работниками;
- осуществление поиска информации одновременно по нескольким базам данных и базам знаний по статусу каких-либо процессуальных действий или реквизитам любого документа, поданного в суд;
- использование услуг мобильных и «облачных» технологий, а также информации веб-сайтов в сети Интернет;

¹ Петухов Н. А., Чижов М. В. Соотношение понятий «правосудие» и «электронное правосудие» // Российское правосудие. 2015. № 6 (110); Романенкова С. В. Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 4; Чижов М. В., Чвириков В. В. Использование электронного правосудия в организации судебной деятельности // Российское правосудие. 2011. № 1; Мошков Е. А. Содержание электронного правосудия в России и зарубежных странах // Проблемы права. 2015. № 4 (52); публикации Брановицкого К. Л. Приходько Л. В., Решетняка В. И., Фишера Н. и др.

- сопоставление позиций сторон гражданско-правового спора и ознакомление с доказательственной информацией в электронном виде;
- воспроизведение доказательств, хранящихся на видеокассетах, на цифровых компакт-дисках и других цифровых носителях, и их просмотр на различных экранах¹;
- оперативное решение процессуальных вопросов с использованием цифровых карт и географических информационных систем.

Успешная практика использования информационных технологий и средств связи в судопроизводстве зарубежных стран позволяет выделить несколько направлений снижения нагрузки на судебную систему, такие, например, как:

- предоставление возможности свидетелям с разрешения суда давать показания, используя средства видеоконференцсвязи;
- разрешение стороне из-за границы давать показания посредством средств видеосвязи;
- подача исковых заявлений в электронном виде через специальные центры о взыскании денежной суммы через Интернет;
- разрешение ответчикам представлять свои возражения через Интернет.

Таким образом, в условиях формирования информационного общества информационно-коммуникационные технологии, как у нас в стране, так и в зарубежных странах оказались одними из наиболее быстро развивающихся инструментальных средств инфраструктуры судопроизводства. Уровень развития информационных ресурсов в электронном виде и эффективность используемых технологий «электронного государства» сегодня характеризует место страны в мировом сообществе. Внедрение в судах современных технологий и развитие информационной инфраструктуры «электронного правосудия» во многом будут определять показатели качества судебной системы и приемлемый уровень нагрузки на судей и работников аппаратов судов.

Чубукова С. Г.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правовой информатики
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Информационный посредник как субъект информационных правоотношений

В современном информационном обществе процессы передачи и хранения информации представляют собой сложную технологическую процедуру, обеспечение которой является задачей деятельности специальных субъектов

¹ Например, адвокаты, подсоединив свои ноутбуки к аудиовизуальной системе в зале суда, могут представлять доказательства в виде компьютерной симуляции, цифровых фотографий, видеозаписей, презентаций, что положительно сказывается на понимании судом и участниками процесса обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, и, следовательно, на обоснованности и справедливости судебного решения.

информационных отношений. Окинавская хартия глобального информационного общества, ставя вопрос о необходимости преодоления цифрового неравенства, одной из проблем, которая должна быть решена государствами, называет доступа к информационной инфраструктуре, причем инфраструктуре, поддерживаемой иными лицами, не владельцами информационных ресурсов¹. Особенно это касается отношений в сети Интернет, которые складываются при обязательном участии таких субъектов информационных отношений как оператор связи, провайдер хостинга, владелец сайта. Эти субъекты, предоставляющие пользователям свое оборудование и технологии для хранения информации, организующие и обеспечивающие процессы обмена информацией, получили сегодня название информационного посредника.

Понятие «информационный посредник» включает в себя целый ряд лиц, которые являются промежуточным звеном между обладателем информации и пользователем. Действия информационных посредников, их права и обязанности фактически являются условием реализации прав и обязанностей основных участников правоотношения. Естественно, что при возникновении спорных ситуаций встает вопрос об их причастности к совершению противоправных действий и степени их ответственности. Неопределенность в вопросе определения и правовом статусе информационных посредников неизбежно станет одним из препятствий на пути развитии информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и на обеспечении гарантированного свободного доступа граждан к информации.

В ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определены такие участники информационных отношений в сети как провайдер хостинга, владелец сайта, организатор распространения информации, блогер, само же понятие «информационный посредник» было введено в российское законодательство в 2013 году в ст. 1253.1 ГК РФ, в которой перечисляются виды информационных посредников.

К ним относятся лица, которые выполняют хотя бы одну из перечисленных возможностей:

- осуществляют передачу материала в информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети Интернет;
- предоставляют возможность размещения материала или информации, необходимой для его получения с использованием информационно-телекоммуникационной сети;
- предоставляют возможность доступа к материалу в этой сети.

Как видим, законодатель связал определение информационного посредника с реализацией определенной возможности для пользователя. Такой подход сразу порождает непонимание и неоднозначность. Создатели программного обеспечения, разработчики информационной инфраструктуры и целый ряд других лиц также итогом своей деятельности определяют создание возможности для пользователя получить доступ и разместить информационные материалы в сети, однако, очевидно, информационными посредниками не являются.

Несколько отличный подход к определению информационного посредника реализован в зарубежном законодательстве.

¹ Хартия глобального информационного общества // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56.

Так в США в Законе об авторском праве в цифровую эпоху (Digital Millennium Copyright Act)¹ введено понятие сервис-провайдера (service provider) — лица, оказывающего интерактивные услуги, предоставляющего доступ к сети, а также являющееся оператором оборудования, используемого для данных целей.

В Европейском союзе правовой статус информационных посредников закреплен в Директиве Европейского Союза № 2000/31/ЕС о некоторых правовых аспектах услуг информационного общества, в частности электронной коммерции, на внутреннем рынке (Директива об электронной коммерции)². В Директиве вводится понятие провайдера сервиса информационного общества (information society service). Под сервисом информационного общества понимается любая услуга, которая обычно предоставляется за вознаграждение, дистанционно, с использованием электронных средств обработки и хранения данных, по индивидуальному запросу получателя услуг.

Таким образом, подход к определению информационного посредника в зарубежном законодательстве основан на понятии услуги. Несмотря на то что дискуссии о сущности услуг в гражданско-правовой доктрине ведется с

70-х гг. XX века, и до сих пор отсутствует единое как легальное, так и доктринальное понятие услуги, очевидно, что предоставление возможности и услуга — понятия не идентичные по содержанию.

Впервые легальное определение услуги приведено в п. 5 ст. 38 НК РФ, где услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности. Таким образом, законодатель с позиции налогообложения к услугам относит только деятельность, результат которой неотделим от самого процесса ее оказания.

Понятие услуги как гражданско-правовой категории закреплено в главе 39 ГК РФ. Так в п. 1 ст. 779 под услугой понимается совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности. Глава 39 ГК РФ посвящена группе договоров, среди которых выделен договор на оказание возмездных информационных услуг.

Таким образом, можно сделать вывод, что услуга является деятельностью, т. е. совокупностью целенаправленных действий, направленных на достижение определенной цели — удовлетворение определенной информационной потребности получателя услуги.

Российский подход к определению информационного посредника как субъекта гражданско-правовых отношений, не связанный напрямую с оказанием информационной услуги, позволяет чрезмерно расширительно толковать данное понятие и рассматривать в качестве таких субъектов значительный круг лиц.

Классификация информационных посредников также является проблемой для российского законодателя.

¹ Digital Millennium Copyright Act // URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ304/pdf/PLAW-105publ304.pdf>.

² Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market // Official Journal of the European Communities. 2000. L 178/1 (17.7.2000).

DMCA выделяет следующие такие виды сервис-провайдеров как провайдеры временной цифровой связи, провайдеры кэширования, провайдеры постоянного хранения информации по указанию пользователей, провайдеры инструментов для определения местонахождения информации.

Провайдеры временной цифровой связи предоставляют пользователям услуги по передаче данных. При этом обязательным является условие, что данные сервис-провайдеры сами не иницируют передачу данных, не выбирают получателя или источник информации и не изменяют передаваемую информацию. К провайдерам временной цифровой связи можно отнести провайдеров доступа в Интернет, почтовые сервисы.

Системы кэширования используются для временного хранения данных для оптимизации обмена и передачи информации в соответствии с общепринятым стандартным отраслевым протоколом обмена. Провайдеры кэширования обеспечивают автоматическое временное хранение и передачу информации, направленное на оптимизацию технологического процесса передачи информации.

Провайдеры постоянного хранения информации по указанию пользователей, могут вместе с хранением информации предоставлять иные, связанные с хранением услуги. К таким провайдерам в первую очередь относятся хостинг-провайдеры.

К провайдерам инструментов для определения местонахождения информации можно отнести владельцев различных поисковых систем, которые по запросу пользователей предоставляют сведения о местонахождении той или иной информации в сети.

Европейская Директива об электронной коммерции предусматривает следующие виды провайдеров сервисов информационного общества:

- провайдеры простой передачи информации по сети, инициированной получателем услуги, или предоставление доступа к этой сети. При этом предусмотрено право сервис-провайдера на автоматическое, транзитное и кратковременное хранение передаваемой информации исключительно в целях осуществления процесса передачи и в течение времени, не превышающего необходимого для этого процесса (*mere conduit*);
- провайдеры, осуществляющие кэширование — передачу инициированной получателем услуг информации по сети другим получателям услуг по их запросу (*caching*) исключительно с целью улучшения дальнейшей передачи информации;
- хостинг-провайдеры, осуществляющие хранение предоставленной получателем услуг информации (*hosting*).

Очевидно, что классификация сервис-провайдеров в Директиве об электронной коммерции и в DMCA отличается от российского подхода, закрепленного в ст. 1253.1 ГК РФ. На практике это приводит к неоднозначности определения вида информационного посредника, а соответственно и его ответственности.

Так, например, Арбитражный суд города Москвы решил, что к информационным посредникам, осуществляющим передачу материала, могут относиться провайдеры доступа в Интернет, к информационным посредникам, предоставляющим возможность размещения материала или информации, необходимой для его получения, — провайдеры хостинга и владельцы сайтов, к информационным посредникам, предоставляющим возможность доступа

к материалу, — владельцы поисковых сайтов и файлообменных ресурсов¹. Однако Суд по интеллектуальным правам в другом деле признал владельца сервиса поиска музыкальных произведений информационным посредником, осуществляющим передачу материала, а не предоставляющим возможность доступа к произведениям².

Необходимо также соотнести понятие «информационный посредник» с понятиями «владелец сайта в сети Интернет», «провайдер хостинга», «оператор связи», которые содержатся в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³ и Федеральном законе «О связи»⁴.

Следует отметить, что правоприменительная практика не отличается единством. Суды признают информационными посредниками и администратора социальной сети⁵, и регистратор доменных имен⁶, и администратора сети доставки контента⁷, и регистратора сайта, предоставляющего возможность воспроизведения видеоматериалов⁸.

Стоит обратить внимание на то, что в Гражданском кодексе РФ, в отличие от DMCA и Директивы об электронной коммерции, не выделяется такой вид информационных посредников, как провайдер кэширования. Кеширование — это технологический процесс, который позволяет автоматически временно хранить информацию в кэш-памяти сервера, чтобы снизить трафик, ускорить загрузку сайтов и оптимизировать передачу информации. Очевидно, что кэширование не является воспроизведением произведения в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 1270 Гражданского кодекса РФ. Однако провайдеры кэширования, могут быть привлечены к юридической ответственности за доведение произведений до всеобщего сведения за исключением воспроизведения, что может создавать препятствия для осуществления необходимого технологического процесса.

¹ Решение Арбитражного суда города Москва от 18.11.2013 по делу № А40-54370/12 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/641b58fa-135f-4cdf-bbb9-02e467909bc3/A40-54370-2012_20121106_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения: 25.11.2015).

² Постановление Суда по интеллектуальным правам от 16 марта 2015 г. по делу № А40-118714/2013 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3d0296a9-9dbb-4ba9-948b-67454e4d1f4b/A40-118714-2013_20150316_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения: 25.11.2015).

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁴ О связи: Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

⁵ Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербург от 14 ноября 2013 г. по делу № А56-42539/2013 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e7cc7add-7963-459b-83ac-3c115d37b3d5/A56-42539-2013_20131114_Reshenie.pdf (дата обращения: 25.11.2015).

⁶ Постановление Суда по интеллектуальным правам от 9 декабря 2015 г. по делу № А40-52455/2015 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ef8b3f21-fbab-44fa-8004-dc939524408c/A40-1849-2013_20140211_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения: 25.11.2015).

⁷ Решение Московского городского суда от 19 сентября 2014 г. по делу № 3-199/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Решение Московского городского суда от 15 июля 2014 по делу № 3-110/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, очевидно, что определение информационного посредника и его правового статуса в гражданских правоотношениях вызывает много вопросов. Тем более это относится и к определению информационных посредника как субъекта информационных правоотношений.

С точки зрения информационного права определение информационного посредника необходимо связать с реализацией определенного информационного правомочия: обеспечения права на доступ к информационным ресурсам, размещенным в информационно-телекоммуникационной сети, и распространения информации в форме передачи или размещения материала в сети.

С точки зрения информационных правоотношений здесь встает целый ряд вопросов.

Во-первых, речь идет о праве выбора информационного посредника. У пользователей информацией должно быть право выбора информационного посредника, исходя из удобства, качества и стоимости предоставляемых услуг. Очевидно, что необходимость использования определенного информационного посредника должна быть установлена только в федеральном законе, поскольку речь идет об ограничении конституционного права на информацию. Однако зачастую в реальности возможность осуществления доступа к информации в сети определяется наличием одного информационного посредника на определенной территории.

Во-вторых, в законодательстве должны быть закреплены права и обязанности информационных посредников, которые должны корреспондировать с правами и обязанностями лиц, обращающихся за информацией или распространяющих ее.

Сегодня на целый ряд субъектов в сети возложены обязанности по ограничению доступа к информации, распространяемой с нарушением закона. Однако зачастую их обязанности могут вступать в противоречие с правами других субъектов в сети. Так, например, непродуманно введенная в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» для владельца поисковой системы в сети обязанность удаления по обращению заявителя информации о нем из всего массива данных, содержащихся в поисковых системах, может противоречить праву других пользователей сети на доступ и распространение информации.

В-третьих, давая классификацию информационных посредников как субъектов информационных правоотношений, необходимо также соотнести понятие «информационный посредник» не только с такими ранее упомянутыми понятиями, как «владелец сайта в сети Интернет», «провайдер хостинга», «оператор связи», но и с содержащимися в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» понятиями таких новых субъектов, как «организатор распространения информации в сети Интернет», «владелец поисковой системы в сети Интернет», «блогер», которые неразрывно связаны с осуществлением информационных правомочий других субъектов.

Таким образом, решение проблемы, связанной с закреплением статуса информационного посредника на уровне законодательства, требует сегодня предварительной детальной научной проработки.

*Антопольский А. А.,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора информационного права ИГП РАН*

Терминологические проблемы информационного права

В последнее время информационное право бурно развивается. Принимается большое число новых нормативных правовых актов, и еще больше — изменений и дополнений к ранее принятым. Однако одновременно с этим и учеными, и государственными деятелями, и представителями общества отмечается недостаточно высокое, а иногда и откровенно плохое качество принимаемых актов. Эта проблема в полной мере касается и информационного права.

Одним из существенных факторов, негативно влияющих на качество правовых актов, являются недостатки правовой терминологии, т. е. правовых понятий и определений. Исследования понятийного аппарата как права в целом, так и его отдельных отраслей, ведутся достаточно активно в рамках такой дисциплины, как юридическая техника (технология) и отраслевых наук, при этом достигнуты весьма существенные результаты, которые, однако, остаются недостаточно востребованными. Так, требования к употреблению терминов в нормативных актах А. С. Пиголкин подробно изложил в работе, вышедшей в свет еще в 1990 году¹. В числе таких требований он называет: (1) точность, ясность, недвусмысленность; (2) употребление терминов в прямом значении; (3) простоту и доступность понимания терминов; (4) отказ от использования устаревших слов и словосочетаний; (5) отказ от канцеляризма, словесных штампов и бюрократического стиля; (6) употребление общепризнанных и устойчивых в языке терминов; (7) устойчивость, стабильность в употреблении юридической терминологии; (8) благозвучность и стилистическую правильность терминов; (9) отказ от чрезмерного употребления аббревиатур; (10) использование сходных терминов для близких понятий; (11) максимальную краткость.

Научные исследования в сфере юридической техники представляет большой интерес для специалистов по информационному праву как минимум в трех аспектах: выявление общих проблем в области юридической терминологии и поиск методов их решения; то, как специалисты по юридической технике оценивают информационно-правовые дефиниции; терминологические проблемы и пути их решения в иных правовых отраслях (особенно в тех сегментах, в которых они пересекаются с информационным правом).

В числе публикаций по проблемам юридической терминологии необходимо отметить работы Нижегородского исследовательского центра «Юридическая техника», в частности сборник трудов, целиком посвященный законодательным дефинициям². Он содержит публикации как по общетеоретическим

¹ Язык закона / под ред А. С. Пиголкина. М.: Юр. лит., 1990. С. 107–112.

² Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В. М. Баранова, П. С. Папуркиевского, Г. О. Матюшкина. Н. Новгород: Нижегород. исслед. науч. — приклад. центр «Юридическая техника», 2007. 1456 с.

проблемам правовой терминологии, так и посвященные понятийному аппарату различных отраслей и институтов права, с том числе несколько статей, связанных с информационно-правовой проблематикой¹. Сборник завершается небольшими по объему, но чрезвычайно важными «Методическими рекомендациями по использованию дефиниций в нормативных правовых актах».

Нельзя не обратить внимание на статью профессора В. М. Баранова, с которой начинается указанный сборник². В ней перечисляются и достаточно подробно анализируются практически все существующие проблемы в сфере правовой терминологии. Это прежде всего комплекс вопросов, связанных с отсутствием единого понимания природы правовой дефиниции и ее места в правовой системе. Одни ученые рассматривают дефиниции как правовые нормы особого рода, другие полагают, что их следует рассматривать не как вид, а как часть правовых норм. В последнем случае возникает вопрос: где в логической структуре нормы располагается дефиниция? Можно добавить, что есть как минимум еще один подход, не упомянутый в статье В. М. Баранова, согласно которому правовые дефиниции, наряду с нормами и принципами права, представляют собой самостоятельный элемент в системе объективного права³.

В. М. Баранов обращает внимание на процесс, с которым сталкивался любой юрист, имевший отношение к законопроектной работе, но слабо отраженный в научной литературе: «соперничество дефиниций, выработанных в качестве рабочих определений, но с явной выраженной целью — добиться размещения их в законопроекте»⁴.

Большое внимание уделено вопросу, где в тексте нормативного акта следует размещать термины и определения: в преамбуле, в отдельной «дефинитивной» статье, или же в так части акта, где термин употребляется впервые. Критикуется смешанный подход (характерный и для Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), при котором часть определений выносится в отдельную статью, часть — распределяется по тексту.

Важнейшая проблема, на которую обращают внимание почти все специалисты по юридической технике — объем дефинитивного материала. «Дефиниции важны, но они не должны заменять правила поведения, не должны «конкурировать» по числу и «качеству» регулирования с законодательными нормами»⁵. Закон «Об информации...» — один из тех, где количество дефиниций превышает количество статей.

И наконец, самый важный вопрос — о качестве дефиниций. Его ставят практически все исследователи. Редкая диссертация в сфере юридических наук

¹ Ант Л. Ф. Ветров А. Г., Дорофеева Т. А. Дефиниции в информационном законодательстве // Законодательная дефиниция. С. 598–613; Баранова М. В. Дефинитивные нормы рекламного законодательства современной России: природа, эволюция, функциональная ценность // Там же. С. 293–300.

² Баранов В. М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен // Законодательная дефиниция. С. 24–66.

³ См.: Вопленко Н. Н. Реализация права: учеб. пособие. Волгоград, 2001. С. 9–12.

⁴ Законодательная дефиниция. С. 35–36.

⁵ Там же. С. 44.

обходится без критики имеющегося понятийного аппарата и предложений по его совершенствованию. При этом речь чаще всего идет именно о терминах и определениях, закрепленных в нормативных актах. Подход, согласно которому закон должен оставаться законом, не превращаясь ни в научную работу, ни в учебник, ни в словарь, господствовавший в отечественном праве на протяжении долгого времени¹, в последние два десятка лет оказался практически отброшен. Поэтому как нам представляется, самый актуальный вопрос в области правовой терминологии (он касается отнюдь не только информационного права, но всех без исключения отраслей) — «разделение труда» между правовой доктриной и законодательством. Во-первых, необходимость дефиниции для права часто представляется сильно переоцененной. Во-вторых, даже если дефиниция необходима, еще не означает, что она должна быть утверждена официально. Так, например, трудно спорить с тем, что в сфере уголовного права проблема точности формулировок особенно актуальна. Вместе с тем позиция А. В. Козлова о необходимости закрепить в УК определения уголовной ответственности, состава преступления и ряда других фундаментальных категорий², требует очень серьезных доказательств. С нашей точки зрения, история уголовного права свидетельствует о том, что его эффективность больше зависит от других факторов. Иными словами, даже если право нуждается в определении, из этого не вытекает автоматически то, что это определение должно быть непременно закреплено в законе. И наконец, в-третьих, далеко не всегда удается корректным образом сформулировать дефиницию. При этом чем более общей, фундаментальной для соответствующей отрасли является категория, тем сложнее дать ее определение. И сложно представить себе более яркую иллюстрацию данного тезиса, чем многовековые попытки сформулировать дефиницию самого права.

Комплексный характер информационного права означает, что оно взаимодействует с нормами иных отраслей чаще, чем традиционные отрасли. И в связи этим возникает вопрос о том, как воспринимаются понятия информационного законодательства юристами с иной специализацией. Отвечая на него, необходимо в первую очередь отметить, что эти термины вызывают достаточно большой интерес. Так, в названном сборнике разные авторы обращаются к исследованию понятий информация, информационная система, конфиденциальная информация, коммерческая тайна, реклама и др. В другой общетеоретической работе автор исследует понятие средств массовой информации³. Нельзя не сказать и о том, что отношение к соответствующим определениям нередко критическое⁴.

К сожалению, работы в области общей теории права, и в частности, в рамках такого направления, как юридическая техника, которые дают ответы на

¹ См.: *Люблинский П. И.* Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса. Пг., 1917. С. 15–16.

² *Козлов А. В.* Законодательные дефиниции и проблемы квалификации преступлений по уголовному законодательству России // Законодательная дефиниция. С. 1213.

³ *Турапин В. Ю.* Теория и практика использования законодательных дефиниций. М., 2009. 108 с.

⁴ См., например: *Ант Л. Ф.* и др. Указ. соч. С. 601–602.

многие актуальные вопросы современности, остаются недостаточно известны и востребованы за пределами узкого круга специалистов, в то время как ученые и практики, работающие в конкретных отраслях права, в том числе занимающиеся разработкой проектов нормативных правовых актов, зачастую не владеют в достаточной степени юридической техникой.

Остроушко А. В.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и информационного права
Финансового университета при Правительстве РФ

О концепции совершенствования государственного управления в условиях активного применения информационных технологий

Современные реалии развития информационного общества в Российской Федерации выдвигают требование к эффективному использованию информационных технологий и информационно-телекоммуникационных систем в целях организации государственного и муниципального управления. Задача интеграции множества информационных систем, используемых для этих целей взаимовязанными потоками информации, является как никогда актуальной.

В первоочередном порядке необходимо увеличить интенсивность работы над созданием современной системы управления, в которой все направления предметной деятельности органов исполнительной власти, все функции системы исполнительной власти и ее конкретных подсистем, с учетом их структурной и функциональной многоплановости и распределенности в системе государственного управления, должны быть включены в единое информационно-коммуникационное пространство управления.

В рамках выполнения НИР Финансового университета при Правительстве РФ авторским коллективом, в который так же входили видные ученые в области информационного права — И. Л. Бачило, М. А. Лапина, Т. А. Полякова, была разработана Методология совершенствования государственного управления в условиях применения информационных технологий для систематизации и кодирования базовых параметров организации процесса управления и представлен проект системы государственных реестров, регистров и классификаторов функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, а так же предложена Концепция совершенствования государственного управления в условиях активного применения информационных технологий в Российской Федерации (далее — Концепция).

Проблема заключается в том, что в Российской Федерации на настоящий момент созданы и уже давно функционируют общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, однако их использование никоим образом не влияет на построение единого информационного

пространства государственного управления в нашей стране. Преодоление информационной разрозненности информационных ресурсов должно базироваться на принципе преимущества имеющегося кодирования информации и одновременно обеспечить возможности систематизации и кодирования информации, предусмотренные Концепцией.

По мнению авторов Концепции, важность совершенствования государственного управления в условиях активного применения информационных технологий, оптимизации порядка разработки, принятия, введения в действие, ведения и применения общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации требует принятия специального Указа Президента по данному вопросу. Ответственным органом за разработку Концепции подложено назначить Правительство РФ, и сама Концепция должна быть утверждена Распоряжением Правительства РФ.

Для организации деятельности по разработке форм и процедур заполнения реестров, регистров, классификаторов для системы управления предлагается создать единый специализированный центр в структуре аппарата Правительства Российской Федерации. Уполномоченному подразделению совместно со специально организованной группой специалистов необходимо будет сформировать Дорожную карту выполнения Концепции

Основной идеей данной Концепции является то, что функции и полномочия органов власти рассматриваются как базовые параметры для организации процесса государственного и муниципального управления в Российской Федерации. При этом должна быть четко определена их сфера деятельности и уровни ответственности.

Исходными позициями для упорядочения деятельности органов исполнительной власти в условиях активного применения информационных технологий являются классификаторы функций и классификаторы полномочий органов государственного управления. Обосновано, что данные формы интегрирования информации должны быть использованы в качестве наиболее устойчивых источников первичных данных в процессе управления. Вышесказанное невозможно без точного легального определения понятия реестров, регистров и классификаторов, а так же законодательного закрепления требований, предназначения и условий использования этих информационных систем. В связи с чем, И. Л. Бачило разработаны для целей Концепции следующие определения данных дефиниций.

Классификатор — это аналитическая информационная система, создаваемая по установленной форме и используемая для выявления системной связи заложенных в матрицу классификатора параметров деятельности органов государственной власти.

Реестр — это информационная система, содержащая перечень учитываемых объектов или действий в нормативно установленной форме, используемая в целях учета и порядка использования этой информации в процессе организации деятельности органов исполнительной власти, граждан и организаций. Занесение в реестр придает тому или иному факту/объекту/субъекту юридическое значение.

Регистр — это учетно-информационная система, которая организуется и ведется пользователем соответствующего реестра в целях отражения динамики

параметров деятельности в сфере ведения конкретного субъекта, его прав и обязанностей, отраженных в уставных документах или в положениях о нем.

Применение классификаторов по каждому уровню и звену структуры в системе органов государственного управления базируется на электронной системе ведения классификаторов этих уровней.

В числе первоочередных мер по реализации Концепции предлагается разработать и утвердить «Методику построения и заполнения моделей многомерного классификатора взаимосвязи функций и полномочий органов исполнительной власти», которая включает порядок организационных и правовых действий в процессе разработки реестров, регистров и классификаторов.

В ходе разработки Концепции авторы опирались на положительный зарубежный опыт применения кодирования информационных ресурсов в системах публичного управления и институтах электронного правительства. Большинство развитых стран в настоящее время работают над выработкой собственной системы классификации функций и полномочий органов публичного управления используя для этого базовую структуру, предложенную в COFOG (The Classification of the functions of government), разработанном Организацией европейского экономического сотрудничества и используемым также Статистическим отделом ООН (The United Nations Statistics Division). Перечень функций данного классификатора изначально составлен в предельно общих терминах с целью возможной модернизации и применения данной классификации в различных странах-участницах. Однако все классификаторы функций органов государственного управления в рамках осуществления полномочий органов государственного управления строятся по единой трехзвенной структуре «раздел — группа — класс».

В Концепции сделан акцент на использование, единых с международными, принципов кодирования информации и соблюдение требования международного стандарта кодирования данных в государственных и иных реестрах по трехзвенной иерархии детализации с разбивкой на такие уровни как род, класс, вид систематизируемых объектов. Широкое применение в целях совершенствования государственного управления инновационных решений в области использования информационных технологий, информационных-телекоммуникационных сетей, и в частности сети Интернет, также способствует гармонизации общероссийских классификаторов с их международными аналогами. И открывает большие перспективы в использовании разрабатываемой системы в качестве одного из инструментов предоставления Открытых данных.

Предлагаемый в Концепции подход к упорядочению деятельности органов исполнительной власти на основе активного применения информационных технологий, по мнению ее авторов, может быть реализован в случае соблюдения следующих условий:

- a) признании и нормативно-правовом закреплении положений Концепции к упорядочению деятельности федеральных органов исполнительной власти и последовательном применении этой модели на уровне организации аппарата государственного управления в субъектах Российской Федерации и на уровне органов местного самоуправления;
- b) разработке и утверждении методик по ведению классификаторов, реестров и регистров, для системы органов государственной власти;

- с) создания и развития соответствующих информационных систем и технологий;
- д) ведения мониторинга качества организации управленческой деятельности на всех уровнях государственного управления.

Главным результатом внедрения предложенной Концепции будет являться систематизация функций и полномочий всех органов публичного управления на основе внедрения в практику их деятельности современных информационных отношений, базирующихся на использовании информационных технологий и единой методологии классификации и кодирования указанных функций и полномочий.

Солдаткина О. Л.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры информатики
Саратовской государственной юридической академии

Виртуальная правовая жизнь: позитивные и негативные аспекты

Юридическая наука сегодня нуждается в различного рода обобщениях, одним из которых является правовая жизнь — категория, вызывающая споры среди ученых-правоведов, но все же, на наш взгляд, имеющая право на существование как обобщение. С определением понятия «правовая жизнь» все не просто. В большинстве работ по данной тематике дефиниция дается, причем как правило в их основе лежит постулат о том, что правовая жизнь имеет действительную основу. При таком подходе названное явление можно определить как неструктурированную совокупность многообразных видов и форм деятельности и поведения людей, их коллективов в сфере действия права, характеризующую специфику и уровень существующей юридической действительности, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов.

Как разновидность общественной жизни правовая жизнь, безусловно, чувствительна к образу жизни российского общества — на ней отражаются все тенденции общественных отношений в правовой сфере. Одним из таких процессов, который в значительной мере определяет историческое развитие в XXI в., является информатизация, характеризующаяся переходом общества в качественно новое состояние: речь идет об информационном обществе¹. Признаком современного информационного общества является перемещение существенной части коммуникативных процессов в среду сети

¹ Под информационным обществом будем понимать новый порядок, при котором статус и положение государства определяет качество и количество ресурсов информации, а большинство работающих либо занято производством, хранением, переработкой и реализацией информации, либо не в состоянии выполнять свои производственные обязанности без этих процессов. Подробнее об этом см.: Солдаткина О. Л. Информационные ресурсы российской правовой политики / под ред. А. В. Малько. М., 2013.

Интернет. Человек сегодня живет в Сети: общается, учится, развивается, совершает покупки, получает информацию, играет, читает и т. д. — иными словами, ведет активную виртуальную общественную жизнь. Все основные общности и явления, существующие в физическом социуме, имеют свои «проекции» на виртуальное пространство (электронное государство, электронная коммерция, библиотеки, дистанционное обучение, электронная биржа, сетевые СМИ; нарушения прав, преступления, организованная преступность, экстремистские движения). И точно так же, как среди множества видов общественной жизни в целом выделяется правовая жизнь, виртуальная общественная жизнь также будет иметь юридическую составляющую: правовая жизнь как совокупность разных видов и форм поведения людей в сфере действия права находит свое отражение на поле Глобальной сети — назовем его «виртуальная правовая жизнь».

Наследуя признаки правовой жизни, виртуальная ее разновидность будет иметь в качестве «ядра» правовые акты, регламентирующие соответствующие виды деятельности, и правовые отношения (интернет-правоотношения), действующие в виртуальном пространстве; она будет выступать обособленной частью виртуальной общественной жизни; ее отличает тесная взаимосвязь с экономической и политической жизнью в сети; данное понятие будет охватывать все нюансы и проявления права в виртуальном пространстве.

Проводя и далее аналогию с правовой жизнью в целом, отметим, что данная категория включает в себя юридическую тотальность, условно поделенную на две части: позитивную, правомерную, «световую» (само право, правовая система в целом, механизм правового регулирования, законные правовые акты; юридические поступки, правовые режимы, правоотношения, юридическая практика и т. д.) и негативную, противоправную, «теневою» (преступления, правонарушения, криминальные структуры, коррупция, деформации правосознания, ошибки в праве и иные препятствующие положительной юридической деятельности факторы), выступающими в качестве своеобразных антиподов с условными, меняющимися границами между этими составляющими¹. Позитивная и негативная часть правовой жизни не могут быть одно без другого, так как являются парными юридическими категориями, по умолчанию предполагающими противоположное явление.

Виртуальная правовая жизнь, являясь частью правовой жизни социума, также будет включать в себя позитивные и негативные составляющие, имеющие, однако, свою специфику в сетевом пространстве. Более того, представляется, что для виртуальной правовой жизни вопросы исследования теневой составляющей и ее минимизации стоят очень остро.

Связано это в первую очередь с особенностями самого виртуального пространства. Эта среда обладает такими характеристиками, как глобальность, отсутствие национальных границ, интерактивность, анонимность. С одной стороны, этот факт предоставляет личности беспрецедентные возможности для реализации прав и свобод, а с другой — широко используется для совершения различного рода неправомερных действий. Между тем угрозы, которые таит в себе Глобальная сеть, были обнаружены мировым сообществом далеко не

¹ См. подробнее: *Малько А. В.* Теория правовой политики. М., 2012. С. 53.

сразу — некоторое время сеть Интернет была саморегулируемой, что сделало ее удачной средой для распространения негативных, теневых явлений жизни. И до сих пор виртуальное пространство активно «сопротивляется» попыткам его ограничения со стороны мирового сообщества в целом и отдельных государств, изобретая все новые средства «обходить» ограничения.

Одной из основных позитивных составляющих виртуальной правовой жизни является правовое регулирование отношений, возникающих в Глобальной сети, так называемых интернет-отношений¹. Если рассматривать регулирование интернет-отношений с точки зрения информационного права, то речь пойдет в первую очередь об интернет-правоотношениях, т. е. тех интернет-отношениях, которые урегулированы правом (в широком смысле, без относительно того, является ли Интернет юридически значимым элементом правоотношения), но правовая жизнь (в данном случае виртуальная) — более широкое понятие, поэтому нас интересуют любые правовые способы воздействия в данной сфере с целью защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства в целом при сохранении максимально полной реализации положительных возможностей, предоставляемых сетью Интернет, а также вопрос о том, какие именно интернет-отношения должны быть урегулированы правом.

В рамках обобщающей категории «виртуальная правовая жизнь» мы можем взглянуть на сетевое пространство и с негативной стороны. Там, где существуют отношения индивидов, урегулированные нормами права, рано или поздно возникают споры и всякого вида нарушения. Одним из наиболее ярких проявлений таких нарушений выступает возникновение нового вида преступлений — речь идет о правонарушениях в среде Глобальной сети. Стремительное развитие сети Интернет привело к появлению особого вида правонарушений — интернет-преступности². Сейчас количество правонарушений, совершенных на поле виртуального пространства, постоянно растет. Статистика показывает, что преступления в виртуальном пространстве — относительно новое, но уже прочно вошедшее в нашу правовую жизнь негативное явление, требующее осмысления и изменения различных юридических конструкций, что делает актуальным развитие правового регулирования сети Интернет, соединившей людей по всему миру и являющейся сегодня основной средой распространения информации.

Другой теневой составляющей правовой виртуальной жизни можно назвать информационные войны (для российского законодательства в качестве синонима рассматривается термин «кибервойна»). Таллинское руководство по международному законодательству, относящемуся к сфере киберобороны Центра совместной обороны НАТО (CCDCOE)³ — объемный документ,

¹ Под интернет-отношениями будем понимать общественные отношения, в которых посредством сети Интернет осуществляется связь между их участниками, а также отношения, имеющие своим объектом технологическую систему Глобальной сети или предоставляемую (распространяемую) через Интернет информацию. Подробнее об этом см.: *Андрющенко Е. С.* Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 9.

² В работах, посвященных данной теме, используется также термин «киберпреступность».

³ URL: http://issuu.com/nato_ccd_coe/docs/tallinmanual?e=5903855/1802381 (дата обращения: 15.02.2015).

авторы которого пытаются очертить «правила ведения кибервойны». Издание данного документа спровоцировала атака с помощью вируса Stuxnet против иранского ядерного предприятия¹. В России этот документ пока недооценен, хотя обсуждение тех же самых вопросов (где заканчивается мир и начинается война в Сети и как международное и национальное право должно к ней применяться), безусловно, также идет. Существуют мнения, что кибервойна подпадает под действие международного гуманитарного права так же, как любые новые виды оружия или методы ведения войны². Представляется, однако, что это не совсем так, что работа над решением вопросов национальной безопасности, защиты от трансграничных киберугроз, включая информационные войны, находится еще в самой начальной стадии. И более того, развитие информационно-коммуникационных технологий опережает их правовое регулирование, что делает вопросы всестороннего исследования виртуальной правовой жизни во всем ее многообразии и взаимосвязи позитивных и негативных явлений крайне актуальными.

Аналогия «свет — тень», предложенная Ю. Ю. Ветютневым, позволяет лучше понять природу теневой составляющей правовой жизни и определить некоторые способы уменьшения интенсивности «тени». Тень невозможно устранить полностью, возможна только минимизация посредством следующих вариантов действия: создание дополнительных источников света; повышение мобильности источника света (оперативность государственной политики по борьбе с теневыми явлениями); сделать прозрачными предметы, отбрасывающие тень (изменение информационного режима деятельности основных институтов государства и общества)³.

Рассмотрим далее, может ли приведенная нами ранее световая аналогия «помочь» в вопросах минимизации теневой составляющей виртуальной правовой жизни на примере выделенных сторон виртуальной правовой жизни.

На наш взгляд, сегодня в вопросах уменьшения теневых составляющих виртуальной правовой жизни главным образом применимо первое из предложенных решений: увеличить количество источников света. Такой выбор вполне объясним, т. к. два других варианта (повышение мобильности источника света и прозрачности предметов, отбрасывающий тень) в сфере правового регулирования виртуального пространства применимы пока слабо.

На данном этапе исследований категории «виртуальная правовая жизнь» нами выделены традиционные источники регулирования сети Интернет: международные организации (посредством гармонизации национальных законодательств, установления порядка оказания трансграничных услуг интернет-компаниями и прочие); отдельные государства (через фильтрацию трафика на предмет вредной информации, защита от негативной информации и т. д.). Мы

¹ URL: <http://www.computerra.ru/61547/tallinn-manual-effect-babochki/> (дата обращения: 15.02.2015).

² URL: http://nvo.ng.ru/armament/2014-02-14/9_cyberwar.html (дата обращения: 15.02.2015).

³ См. подробнее: *Ветютнев Ю. Ю.* «Свет» и «тень» правовой жизни // Актуальные проблемы правовой политики и правовой жизни: сб. научных статей / отв. ред. П. В. Пузиков. Тамбов, 2008. С. 50–57.

предлагаем для большей «освещенности» (стабильности правового регулирования эти) также использовать дополнительный источник: юридическое научное сообщество в тесном сотрудничестве с техническими специалистами — посредством разработки доктрин и концепций.

Грищенко Г. А.,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры правовой информатики
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

К вопросу о «праве на забвение»

С развитием информационно-коммуникационных технологий, в том числе в части обработки персональных данных в сети Интернет, защита прав граждан в данной сфере становится все более актуальной.

В связи с этим за последние два года принят ряд нормативных правовых актов, направленных на защиту такой информации («Закон о блогерах»¹, «Антипиратский закон»², «Закон о забвении»³).

Остановимся более подробно на последнем.

Так называемый «Закон о забвении» принят летом текущего года и является весьма значимым с точки зрения защиты неприкосновенности частной жизни и персональных данных граждан в сети Интернет, и вступает в силу с 1 января 2016 г. (далее — Закон).

Право на забвение связывают прежде всего с прецедентным делом Марио Костеха Гонсалеса против Google (май 2014 года) и решением Европейского Суда по этому делу, согласно которому поисковую систему Google обязали удалить ссылки из поисковой выдачи с именем потерпевшего⁴.

Решение Европейского суда и само право «ограничивать доступ к неприятной или устаревшей информации о себе в Глобальной сети» было поддержано Общественной палатой Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых

¹ Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей».

² Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

⁴ Judgment of the Court (Grand Chamber) 13 May 2014 (*) // URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5626878f0be2348658fdae6d416804299.e34KaxlLc3eQc40LaxqMbN4OaNmNe0?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=259750> (дата обращения 22. 1.2015).

коммуникаций (Роскомнадзором). По мнению заместителя руководителя Роскомнадзора А. А. Приезжевой, прецедентов подобных дел в России пока не было, Роскомнадзор использует механизмы защиты данных, основанные на досудебных решениях и саморегулировании. В то же время, по ее мнению, «право быть забытым» в условиях развития информационного общества становится в один ряд с основными правами и свободами граждан¹.

Принятый Закон вводит ряд ключевых положений, касающихся особого механизма защиты в сети Интернет личных данных.

Так, нормативно закреплено понятие «поисковая система», под которой понимается информационная система, осуществляющая по запросу пользователя поиск в сети Интернет информации определенного содержания и предоставляющая пользователю сведения об указателе страницы сайта в сети Интернет для доступа к запрашиваемой информации, расположенной на сайтах в сети Интернет, принадлежащих иным лицам, за исключением информационных систем, используемых для осуществления государственных и муниципальных функций, оказания государственных и муниципальных услуг, а также для осуществления иных публичных полномочий, установленных федеральными законами (например, к подобным относятся такие поисковые системы, как «Яндекс», Mail, и иные сайты с функцией поиска).

«Право на забвение», установленное в Законе, заключается в возможности удаления по обращению заявителя информации о нем из всего массива данных, содержащихся в поисковых системах.

Закон призван реализовать механизм, заключающийся в особенностях взаимодействия оператора поисковой системы и гражданина, заявляющего о необходимости удаления ссылок на информацию о нем.

Ключевые характеристики такого механизма заключаются в следующих положениях.

1. Удаление ссылок из поисковой выдачи осуществляется в заявительном порядке.

Таким образом, Закон не устанавливает конкретных случаев, когда обращение по вопросу удаления информации из поисковой выдачи является необходимым и обязательным. Решение этого вопроса отдается на усмотрение самого гражданина.

Закон устанавливает исчерпывающий перечень информации, которую гражданин должен сообщить в заявлении при обращении к оператору поисковой системы:

- фамилия, имя, отчество, паспортные данные, контактная информация (номера телефона и (или) факса, адрес электронной почты, почтовый адрес);
- информация о заявителе, выдача ссылок на которую подлежит прекращению;
- ссылка на страницу сайта, на которой размещена информация, подлежащая удалению;
- основание для прекращения выдачи ссылок поисковой системой (нужно охарактеризовать распространяемую информацию, распространяемую

¹ Роскомнадзор предлагает обсудить «право на забвение» применительно к пользователям Рунета // URL: <http://tass.ru/obschestvo/1552936> (дата обращения: 22.11.2015).

с нарушением закона, как недостоверную, неактуальную, утратившую значение);

- согласие заявителя на обработку его персональных данных.

При этом Закон не устанавливает, в какой форме может быть направлено такое заявление, и каким образом будет осуществляться дальнейшее взаимодействие гражданина с оператором поисковой системы.

Предполагается, что наиболее оптимальной схемой взаимодействия указанных субъектов является подача заявления об удалении информации посредством онлайн-форм для обращений граждан на сайтах поисковых систем, позволяющих осуществлять их автоматическую и при необходимости ручную обработку.

2. В качестве заявителя может выступать гражданин (физическое лицо).

Данный подход свидетельствует о некоей асимметричности доступа к информации, исключая из состава заявителей юридических лиц.

3. Информация, которая может быть удалена, касается только интернет-сферы, т. е. информация, отображаемая на страницах сайтов в сети Интернет. 4. Информация, подлежащая удалению, распространяется с нарушением законодательства Российской Федерации и характеризуется как недостоверная, неактуальная или утратившая значение для заявителя.

В Законе не дается определение понятиям «недостоверная» и «неактуальная» информация, что на практике может привести к злоупотреблению правом со стороны потенциальных конкурентов.

Представляется, что возможны случаи, когда определенным гражданам в определенный момент времени определенная негативная информация о нем (негативный отзыв или комментарий) может выступить «недостоверной, неактуальной или утратившей значение» информацией.

Такая ситуация в целом может отрицательно сказаться на качестве информации, обрабатываемой в сети Интернет, и ее поиске.

5. Удаление информации, затрагивающей публичный интерес в уголовной сфере (сведения о преступлениях, наличии неснятой или непогашенной судимости), невозможно.

Закон обязывает операторов поисковых систем совершать действия, которые по общему смыслу не относятся к их компетенции, т. е. фактически они вынуждены реализовывать полномочия органов государственной власти (устанавливать, действительно ли информация не соответствует действительности, действительно ли она распространяется с нарушением законодательства, относится ли информация, указанная в заявлении, к информации о событиях, которые содержат признаки уголовно наказуемых деяний, проверять снята или погашена судимость у заявителя, истекли ли сроки привлечения к уголовной ответственности).

6. Удаление информации из сети Интернет осуществляется в течение 10 рабочих дней.

7. Право заявителя на обжалование в суд необоснованного на его взгляд отказа оператора поисковой системы о прекращении выдачи ссылок на информацию.

Как любая законодательная инициатива, Закон имеет свои положительные и отрицательные моменты.

Несомненно, что распространяемая в Интернете информация о гражданах «не всегда отвечает принципам актуальности, достоверности и может распространяться с нарушением законодательства», что отмечается в пояснительной записке к законопроекту. По мнению субъектов права законодательной инициативы, принятие законопроекта будет способствовать более полной и своевременной защите чести, достоинства и деловой репутации граждан¹.

Но, например, сами поисковые системы неоднозначно оценивают такую попытку законодателя защитить частные интересы пользователей в сети Интернет и скорее относятся негативно к такому решению вопроса (крупнейший российский поисковик «Яндекс» назвал эту инициативу «забвением права на поиск» и опубликовал отрицательное заключение на Закон)².

Данный Закон затрагивает не только такие фундаментальные права человека, как неприкосновенность частной жизни и защита персональных данных, но и такие, как свобода слова и свобода доступа к информации. В некоторых случаях на практике вполне вероятно, что эти права могут вступать в противоречие друг с другом.

Как известно, статья 29 Конституции РФ гарантирует право каждого «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (аналогичное положение содержится и в статье 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и информатизации»). Именно на реализацию такого права и направлен функционал любой поисковой системы. Но при этом Основной закон страны в статье 24 и Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» гарантируют также и обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Эти права, находясь в одной плоскости (в сети Интернет), затрагивают права и интересы граждан с разных сторон (как лица, в отношении которого информация распространяется в Интернете, и как лица, осуществляющего поиск такой информации). И не исключены ситуации, когда удаление информации о лице (например, являющимся врачом или репетитором) может негативно отразиться на качестве предоставляемых услуг в силу отсутствия необходимой информации о специфике (не всегда положительной) деятельности данных специалистов.

И в этой связи не совсем понятна позиция законодателя о возложении полномочий по определению того, какая информация будет доступна для

¹ Законопроект № 804132-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (в части установления обязанностей операторов поисковой системы при распространении информации о гражданах) // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=804132-6> (дата обращения 22.11.2015).

² Заключение ООО «Яндекс» на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: http://cache-default03e.cdn.yandex.net/download.cdn.yandex.net/company/Yandex_on_FZ804132-6.pdf (дата обращения 22.11.2015).

поиска, а какая будет удалена из сети Интернет, на оператора поисковой системы. При этом из государственных органов в данном механизме задействованы только и без того перегруженные судебные органы, к которым заявитель вправе обратиться в случае, если считает отказ оператора поисковой системы от удаления информации необоснованным.

Представленные в данной публикации правовые и организационные аспекты реализации Закона показывают, какая огромная ответственность ложится на плечи операторов поисковых систем, от обоснованности деятельности которых во многом зависит реализация, с одной стороны, права на неприкосновенность частной жизни, с другой стороны — права на доступ к информации.

В целом, оценивая данный Закон, нельзя не признать, что регулирование отношений в сети Интернет — несомненно важный и нужный шаг на пути построения информационного общества, но только правоприменительная практика покажет, насколько эффективно позволяет реализовать Закон реально происходящие в обществе процессы в рамках рассматриваемого вопроса.

Амелин Р. В.,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры прикладной информатики

Саратовского государственного университета

имени Н. Г. Чернышевского

Чаннов С. Е.,

доктор юридических наук,

профессор кафедры служебного и трудового права

Поволжского института управления

имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС

ГИС как правовой инструмент в сфере государственного контроля

В юридической литературе, посвященной концепции «электронного правительства», как правило, основное внимание уделяется двум ее составляющим, детально проработанных в последние годы в российском законодательстве. Это 1) обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и 2) организация предоставления государственных и муниципальных услуг. Намного меньше внимания уделяется третьей важнейшей составляющей — внедрению и использованию государственных информационных систем.

Развитие информационных технологий в конце XX — начале XXI веков повлекло за собой и лавинообразное увеличение объема информации в обществе. Как справедливо по этому поводу отмечают Л. Ю. Грудцына и А. В. Лагуткин, «в системе гражданского общества, состоящей из множества взаимодействующих друг с другом элементов (отдельных людей, их организаций,

сообществ), меняющихся и дополняющих друг друга, восприятие, переработка и передача информации являются той самой основой, которая формирует на ближнюю и дальнюю перспективу их поведение»¹. Одной из важнейших задач государственного управления становится задача накопления, обработки и использования этой информации наиболее эффективными способами.

Информационные технологии, которые вызвали рост объема циркулирующей в обществе информации, дают новые возможности и в регулировании информационных потоков. Речь, прежде всего, идет об автоматизированных информационных системах, позволяющих оптимизировать управленческие процессы как в сфере бизнеса, так и в различных областях публичного управления. Среди государственных информационных систем наибольшее распространение в Российской Федерации получили информационные системы в сфере учета и контроля. Это обусловлено сложившейся в стране экономической моделью, тяготеющей к значительному вмешательству государства в рыночные отношения.

В рамках указанных процессов, естественно, встает вопрос о правовом регулировании использования информационных систем в государственном управлении. Важно то, что их внедрение в сферу публичного управления непосредственно влияет на субъектов, внешних по отношению к системе государственного управления, возлагая на них дополнительные обязанности, предоставляя дополнительные права и предусматривая специальные меры ответственности.

Государственные информационные системы в сфере учета и контроля: классический подход

Наиболее простым и очевидным способом внедрения в управленческие процессы государственных информационных систем в сфере учета и контроля (надзора) является отнесение решения данного вопроса полностью к компетенции самого контролирующего органа. В таком случае законодатель лишь фиксирует обязанность подконтрольных субъектов предоставлять определенную информацию в этот контролирующий орган. При необходимости также на законодательном уровне может быть также решен вопрос о составе, сроках и формах представления этой информации в государственный орган, а также об ответственности за недобросовестное исполнение обязанности по предоставлении информации (если по каким-то причинам общей статьи 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации) оказывается недостаточным»). Контролирующий орган сам решает, есть ли необходимость в создании информационной системы для обработки представленной информации. Это совершенно логично, ведь обработка информации полностью находится в его компетенции. Следует ли разрабатывать специальную информационную систему или приобрести типовое решение, использовать для решения разных задач разные системы или развивать комплексную информационную систему автоматизации деятельности государственного органа, а может быть обойтись «бумажным» документооборотом — все эти вопросы остаются на усмотрении государственного органа.

¹ Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В. Роль информации в управлении гражданским обществом: философские и правовые аспекты // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 30.

При этом если государственная информационная система создается, она не выпадает из правового поля. Но правоотношения по поводу внедрения и использования информационной системы оказываются отделены от правоотношений, связанных с учетно-контрольной деятельностью государственных органов. Последние регулируются преимущественно на уровне федеральных законов. Информационная система же создается на основании нормативных актов государственных органов. Они устанавливают обязанности оператора системы (в основном по обеспечению бесперебойной работы и защите информации), утверждают бюджетные расходы на создание системы и т. д.

Если речь идет не только о сборе сведений, а (также) и о предоставлении информации пользователям, то и в этом случае достаточно закрепить в законодательстве обязанности государственных органов раскрыть соответствующую информацию (например, путем размещения на официальном сайте) и предоставить им самим решать: какого рода информационную систему для этого использовать и нужна ли она вообще.

В большинстве случаев рассмотренный нами «классический» подход прекрасно работает. Государственным органам не нужен наказ со стороны федерального законодателя для разработки и внедрения информационных систем. Так, в налоговом законодательстве права и обязанности субъектов налоговых правоотношений формулируются без привязки к информационным системам налоговых органов, которые, конечно, существуют (например, АИС «Налог», созданная на основании решения Совета Министров — Правительства РФ от 29.06.1994 № 1117).

Это не значит, что в связи с использованием подобного рода информационных систем не возникает никаких проблем. На самом деле любая информационная система, внедряемая в сфере государственного и муниципального управления на основании нормативных правовых актов государственных и муниципальных органов, де-факто является источником права. Это обусловлено следующими обстоятельствами.

1. Использование такой системы является обязательным этапом в правоотношениях, связанных со сбором, обработкой и использованием определенной информации, обеспечивается государственной властью и «обойти» систему, как правило, невозможно.

2. Практическая реализация алгоритма работы любой информационной системы содержит требования к поведению ее пользователей (например, в простейшем случае, к формату входных данных).

3. Такие требования могут не находить отражения в позитивном законодательстве, то есть, единственным их источником является сама информационная система, ее программная реализация. Мы отсылаем интересующихся к нашим работам¹, а также к публикациям Лоуренса Лессига, который последовательно отстаивает эту идею².

¹ Амелин Р. В., Чаннов С. Е. Автоматизированная информационная система как «источник права» // Информационное право. 2008. № 2. С. 23–27; *Они же*. Об административной ответственности при представлении информации в государственные информационные системы // Информационное право. 2015. № 1. С. 35–41.

² Lessig L. Code, Basic Books, 2008; Lessig L. Digital Rights and Wrongs. The Economist, 1999.

Показательным в этом плане случай использования в Московской области информационной системы для регистрации индивидуальных предпринимателей в начале 2000-х гг. Эта АИС не позволяла сделать запись о регистрации в базе данных в случае, если при вводе данных не заполнялось поле, содержащее сведения о регистрации по месту жительства. В результате гражданин без регистрации по месту жительства не мог зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя, так как программа не присваивала необходимый для выдачи свидетельства регистрационный номер. При этом нарушалось конституционное право на предпринимательскую деятельность (которое никак не ограничивалось для незарегистрированного по месту жительства гражданина действующим на тот момент законодательством)¹.

Однако гражданин или юридическое лицо, законные интересы которых были нарушены некорректной работой государственной информационной системы или необоснованными ограничениями ее функционала, всегда может апеллировать к суду и вышестоящим органам, указывая на то, что закон не требует от него того, что требует информационная система.

Государственные АИС как правовой инструмент усиленного государственного контроля: новый подход

Хотя описанный «классический» подход во многих случаях преобладает, в последнее время в российском законодательстве обнаружилась новая, уникальная тенденция. Она заключается в том, что федеральными законодательными актами на граждан и юридических лиц возлагается обязанность предоставления информации не в государственные органы, а непосредственно в определенные информационные системы, созданные на основании этих же федеральных законов.

Как правило, информацию в такие системы требуется поставлять в автоматическом режиме с помощью специализированных программных средств, прошедших обязательную сертификацию и обеспечивающих защиту передаваемой информации от искажений.

Устанавливая обязанность по созданию и использованию таких информационных систем законодатель видит в них эффективный инструмент государственного контроля. Например, в пояснительной записке к законопроекту о внедрении Единой государственной информационной системы сведений о показах фильмов в кинотеатрах (далее в статье — ЕАИС) указывается, что российские кинотеатры декларируют лишь 30% от проданных билетов, уклоняясь таким образом от уплаты налогов. Вполне понятно, что на самом деле это свидетельствует о низкой эффективности государственного управления в целом, а также и о невысоком уровне правосознания отечественных предпринимателей. В противном случае обязанности предоставления отчетов по установленной форме и полномочий государственных органов по проверке этих отчетов было бы вполне достаточно.

Тем не менее можно констатировать, что использование автоматизированных информационных систем, урегулированных на уровне федеральных законов, действительно способствует более жесткому и эффективному государственному контролю. Помимо анализа и проверки собственно предоставляемой информации, появляется возможность контролировать процедуры ее

¹ Горелишвили Д. Человек и власть: однооконный интерфейс // Компьютерра. 2005. № 3.

представления. И, если, например, информация об объеме произведенных спиртосодержащих напитков передается в информационную систему напрямую программно-техническими средствами, которыми, в соответствии с законом, снабжено оборудование по производству таких напитков, то в целях осуществления государственного контроля достаточно убедиться в наличии и корректной работе на предприятии таких программно-технических средств.

Проблемы использования государственных АИС в правовом механизме государственного контроля

Но, при этом, государственная информационная система становится не просто вспомогательным инструментом государственного управления. Информационная система является теперь объектом сложных правоотношений, в которые вовлечены поставщики и потребители информации, государственные органы и подконтрольные им субъекты, граждане и юридические лица. Возникает огромное количество уникальных правовых проблем, опыта решения которых нет ни у российского, ни зачастую у зарубежного законодателя.

Показательна история внедрения первой из таких систем — ЕГАИС. В соответствии с федеральным законом, производители этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, должны были подключиться к этой системе с 1 января 2006 года. Однако по факту техническое задание на разработку системы было утверждено лишь за день до этого. Вполне естественно, что к недоработанному прототипу ЕГАИС сумели подключиться лишь считанные единицы, в результате чего на полгода «прилавки очистились от спиртного»¹, а производители понесли убытки в 1 млрд. рублей². Негативный опыт внедрения этой системы на несколько лет удерживал законодателя от введения новых информационных систем в отечественное законодательство. Лишь в 2009 году в нем появились нормы, предписывающие демонстраторам фильмов представлять информацию о каждом проданном билете на фильм в ЕАИС. В настоящее время (середина 2015 года) в российском федеральном законодательстве упоминается уже более чем о 50 информационных системах, из которых более десятка собирают и обрабатывают информацию в автоматическом режиме.

При этом в федеральных законах, регулирующих такие системы, отсутствует единообразие, причем не только в том, как урегулированы те или иные вопросы использования информационных систем, но и в определении круга таких вопросов. У этой ситуации три объективных причины. Во-первых, общая правовая база использования государственных информационных систем ограничивается всего двумя статьями в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (ст. 13, 14), что явно недостаточно. Во-вторых, подобная рассогласованность вызвана разной отраслевой принадлежностью норм. Различные ИС внедряются в различных отраслях государственного управления, решают

¹ Протасов П. Разобраться без бутылки: спиртное на прилавки вернулось, но осадочек остался // Компьютерра. 2006. № 35. С. 50–54.

² Горев А. И. Совместимость информационных систем — новое направление правового регулирования // Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества: Сб. науч. работ. М.: ИГП РАН, 2012. С. 171–181.

различные отраслевые задачи¹. И, при отсутствии общих положений в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» законодатель подчиняет правовое регулирование конкретной информационной системы потребностям соответствующей отрасли. В-третьих, для многих автоматизированных информационных систем правовые акты, регулирующие их использование, создаются уже под готовую систему. Таким образом, различный функционал АИС обуславливает различия в их правовом регулировании.

Будучи направленными на решение разнообразных проблем, возникающих в различных сферах общественной жизни, указанные автоматизированные информационные системы непосредственно влияют на конкретные общественные отношения, при этом, нередко взаимодействие с этими системами влечет для граждан возникновение новых обязанностей либо ограничение их прав. При этом не всегда возникновение этих обязанностей и ограничение прав предусматривается напрямую нормативными актами, регулирующими статус этих систем.

Например, в 2013 году в эксплуатацию была введена федеральная информационная система, обеспечивающая проведение государственной итоговой аттестации обучающихся (ФИС ГИА). Эта система подлежит использованию, в частности, образовательными организациями, осуществляющими прием на обучение для проверки сведений, указанных абитуриентами в заявлениях о приеме на обучение (согласно п. 21 постановления Правительства РФ от 31.08.2013 № 755). С 2014 года свидетельства о сдаче единого государственного экзамена (ЕГЭ) больше не выдаются в письменном виде, и сведения, внесенные в ФИС ГИА являются в настоящее время для вузов единственным официальным источником информации о баллах, набранных абитуриентами при его сдаче. Соответственно, данные, внесенные в ФИС ГИА и приема, непосредственно выступают в качестве фактов, имеющих юридическое значение и влияющих на реализацию прав граждан. Отсутствие в указанной системе по каким-то причинам этих данных влечет невозможность для гражданина реализовать свое конституционное право на образование в полном объеме.

Между тем отсутствие указанных данных может быть вызвано различными причинами. Так, п. 16 Правил формирования и ведения данной информационной системы устанавливает, что доступ к персональным данным, содержащимся в федеральной и региональных информационных системах, и обработка указанных данных осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О персональных данных». Указанный закон предусматривает в качестве общего правила необходимость получения письменного согласия субъекта на обработку его персональных данных (ч. 1 ст. 6). Что же произойдет, если гражданин, проходящий ГИА, не даст своего согласия на обработку персональных данных? Рособрнадзор, являющийся оператором данной системы, указывает в Письме от 17.03.2015 № 02–91 «О прохождении государственной итоговой аттестации обучающимися, отказывающимися дать согласие на

¹ Положения о Единой государственной информационной системе учета древесины и сделок с ней закреплены в Лесном кодексе РФ, а о Федеральной информационной системе государственной научной аттестации — в Федеральном законе от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

обработку персональных данных», что «результаты ГИА такого обучающегося будут отсутствовать в ФИС и РИС, что повлечет за собой ограничение его прав в части поступления на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата и программам специалитета».

Таким образом, возникает интересная ситуация: отказ гражданина Российской Федерации дать согласие на обработку своих персональных данных при прохождении ГИА ограничивает его конституционное право на образование в части поступления в вузы.

Получается, что ограничение конституционного права гражданина на получение высшего образования обуславливается не тем фактом, что он отказался дать свое согласие на обработку персональных данных, а тем обстоятельством, что из-за неполучения указанного согласия его данные не были внесены в государственную автоматизированную информационную систему, дающую фактическую возможность реализации этого права. Другими словами — ограничение конституционного права (которое, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть сделано только федеральным законом) в данном случае де-факто произведено в силу организационно-технологических причин, а де-юре констатировано подзаконным ненормативным актом федерального органа исполнительной власти.

Разумеется, данная проблема носит достаточно частный характер и вряд ли способна затронуть права и законные интересы значительного количества граждан. Однако показательным является само ее возникновение.

Внедряя единую информационную систему сведений о показах фильмов в кинозалах, законодатель обязал лиц, осуществляющих платный показ фильмов в кинотеатрах, передавать в эту систему с помощью специализированного программного обеспечения, приобретаемого за их счет, информацию о каждом проданном билете в течение часа с момента продажи. Был установлен значительный штраф за неисполнение этой обязанности. При этом демонстратор не имеет возможности добросовестно исправить допущенную ошибку, этого не позволяет алгоритм системы. Кроме того, при разработке форматов данных за образец была взята форма билета учреждений, подведомственных Минкультуры РФ. Многие учреждения, не подведомственные Минкультуры РФ, но попавшие под действие нового закона оказались в ситуации, когда они поневоле оказываются нарушителями установленных требований. Например, открытые автомобильные кинотеатры, не использующие маркировку мест, небольшие студии и т. д. столкнулись с необходимостью обязательной передачи в систему ряда и места каждого проданного билета, т. е. вынуждены были менять свои устоявшиеся бизнес-процессы без реальных на то оснований.

Перспективы правового регулирования

Как видно из вышесказанного, новый отечественный подход к использованию автоматизированных информационных систем в государственном управлении имеет определенные преимущества перед классическим (в частности, касающихся усиления возможностей государственного учета и контроля), однако, в настоящее время, в отсутствие системного правового регулирования, порождает и многочисленные проблемы.

При этом отказ от него (во всяком случае одномоментный), вполне очевидно, в настоящее время уже вряд ли возможен. В связи с этим встает необходимость изучения этого нового для российской действительности правового

явления с целью систематизации и упорядочивания нормативной базы, выявления и унификации «лучших практик». Кроме того, представляется, что построение базовой модели правового регулирования государственных автоматизированных информационных систем будет актуальна и для других стран.

Авторы проанализировали более 50 государственных информационных систем, созданных на основе федеральных законов. Анализ пробелов, противоречий и «лучших практик» позволил выявить следующие элементы правового режима государственных информационных систем, объективно нуждающиеся в правовом закреплении:

1. Цель создания системы. Служит «лакмусовой бумажкой», критерием законности, обоснованности и корректности иных положений федерального закона и подзаконных нормативных актов, устанавливающих правовой режим информационной системы¹.

2. Информационный ресурс системы (перечень информации, хранящейся и обрабатываемой в системе).

3. Правовой статус поставщиков информации. Включает четко определенный перечень поставщиков информации, обязанность представления информации в установленные законом сроки, обязанность обеспечить полноту и достоверность представляемой информации, право на исправление ошибки, ответственность за представление неполной или недостоверной информации, за несвоевременное представление информации, порядок предоставления информации в систему².

4. Правовой статус пользователей информации. Включает четко определенный перечень пользователей информации, их право на получение определенных сведений, хранящихся в системе, установленным в законе способом, а также обязанность использования информации в установленных целях. Информация, для которой не установлены цели ее последующего использования, не должна храниться и обрабатываться в государственных АИС.

5. Правовой статус оператора системы.

6. Требования к техническому, программному и лингвистическому обеспечению государственной информационной системы³.

Общий перечень элементов правового режима государственных информационных систем с указанием на обязательность его учета в нормативных актах, регулирующих статус конкретных систем, может быть закреплён в настоящее время в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации», а в перспективе — в отдельном федеральном законе о государственных информационных системах.

¹ Амелин Р. В. Цель создания как элемент правового режима федеральной информационной системы // Журнал российского права. 2015. № 1 (217). С. 95–101.

² Амелин Р. В. Обязанность по представлению информации в федеральные информационные системы // Административное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 1081–1089; *Он же*. Способ доступа к информации как элемент правового статуса пользователей государственных информационных систем // Юридические исследования. 2015. № 9. С. 1–12.

³ Амелин Р. В. Нормативно-правовое регулирование требований к федеральным информационным системам // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: сборник докладов науч.-практ. конференции, Москва, 3 апреля 2015 года. М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2015. С. 148–157.

Камалова Г. Г.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры криминалистики
и судебных экспертиз
Удмуртского государственного
университета

Некоторые проблемы использования информации ограниченного доступа в процессе межгосударственного взаимодействия

Экономическое, политическое, социальное и иное взаимодействие между государствами должно строиться на взаимовыгодной основе, которое возможно только при отсутствии барьеров взаимопонимания. Важнейшую роль в преодолении указанных барьеров играет информационный обмен в процессе непосредственного взаимодействия государственных органов разных стран при оперативном решении возникающих вопросов.

Информация ограниченного доступа используется в ходе межгосударственного взаимодействия по вопросам:

- борьбы с терроризмом и экстремизмом;
- борьбы с преступностью (с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, организованными преступными группами транснационального характера и т. д.);
- использования атомной энергии в мирных целях, включая строительство и обеспечение функционирования атомных электростанций и научно-исследовательские работы;
- ядерной и радиационной безопасности (учета, контроля и физической защиты ядерных материалов и радиоактивных веществ, безопасности обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом, утилизации атомных подводных лодок и т. п.);
- уничтожения химического оружия;
- исследования и использования космического пространства в мирных целях, создания и запусков спутников связи и вещания;
- обеспечения безопасности полетов воздушных судов, а также разработки, производства, поставок и эксплуатации авиационной техники;
- в военной сфере (военная подготовка, оказание военно-технической помощи, создание и эксплуатации ракетно-космической и ракетной техники);
- в таможенной сфере;
- карантина и защиты растений и иных.

При организации и осуществлении обмена информацией ограниченного доступа в процессе межгосударственного взаимодействия возникает комплекс вопросов: необходимости и обоснованности обмена, правовых оснований, соотношения степеней конфиденциальности (секретности) сведений, согласования режимов защиты информации.

Обмен сведениями в межгосударственном и международном взаимодействии регламентируется соглашениями между государствами, правовыми актами международных и надгосударственных органов.

Сведения, составляющие государственную тайну, могут быть переданы представителям иностранного государства, иностранной организации и международной организации в исключительных случаях при соблюдении ряда требований: наличие соглашения о передаче сведений или взаимобмене, прохождения процедуры подготовки сведений для передачи, делегирования полномочий по передаче определенной организации.

Режим государственной тайны детерминирован закономерностями противостояния между государствами, межгосударственными конкуренцией и конфликтами. Поэтому обмен секретными сведениями традиционно сводится государством к минимуму.

Идея противостояния практически не применима к служебной тайне. О противоборстве также можно говорить с большими оговорками. О наличии противостояния и противоборства между государством и обществом, отдельной личности можно говорить лишь с учетом того, что государство представляет помимо интересов общества и личности, также собственно государственные интересы. И поэтому конфиденциальность служебной информации может быть обусловлена противостоянием интересов отдельных социальных групп интересам российского общества и государства в целом. Так, интересы субъектов преступной деятельности противоположны интересам основной массы законопослушного населения и поэтому существует потребность в тайне предварительного расследования как разновидности служебной тайны. Интересы субъекта персональных данных противостоят интересам иных лиц, и требуется обеспечение безопасности данных от их несанкционированного доступа.

Полагаем, что правовой режим служебной тайны устанавливается в целях реализации государственными и муниципальными органами, иными публично-правовыми организациями функций государства. Речь, естественно, идет только о тех госфункциях или их частях, которые не могут быть осуществлены в обстоятельствах полной открытости их деятельности публичных органов. Назначение режима служебной тайны также обеспечение безопасности деятельности органов государственного управления.

Последствиями неправомерного использования и незаконного распространения служебных сведений ограниченного доступа (распространения) могут выступить угрозы безопасности организации и (или) системе государственного управления. Однако в отличие от угроз режиму государственной тайны они не влекут тяжелых последствий для государства в целом и могут быть локализованы экономически и финансово приемлемыми способами.

В аспекте возможности международного и межгосударственного обмена служебными сведениями ограниченного доступа (распространения) положения о таком обмене должны найти отражение в специальном федеральном законе о служебной информации и служебной тайне.

Стороны информационного обмена, осуществляющие передачу сведений, имеющих режим конфиденциальности, на основании взаимных

договоренностей должны гарантировать принятие защитных мер и обеспечение безопасности полученных данных на уровне конфиденциальности не ниже оговоренных в соглашении и соответствующих нормам национального законодательства получающей стороны. Полученная информация не передается никому без согласования с ее обладателем и используется только в целях оговоренного сторонами межгосударственного взаимодействия.

Соотнося правовые режимы различных тайн в России с положениями законодательства зарубежных государств, регламентирующими сходные и аналогичные режимы информации ограниченного доступа, следует отметить некоторую сложность анализа, так как исторически сложившиеся национальные системы тайн в целом могут существенно отличаться и зависеть от сложившихся традиций, политических и экономических обстоятельств, концепции строения государственного сектора, особенностей информационного обеспечения государственного управления и иных факторов. В то же время сравнительно-правовой анализ представляет значительный интерес и позволяет раскрыть существенные характеристики режимов.

Следует отметить, что даже на постсоветском пространстве в условиях общих истоков, регулирование охраны информации ограниченного доступа может варьироваться. Интересной представляется ситуация с законодательством Республики Молдова, которое устанавливает, что государственная тайна — это сведения, в том числе в сфере обеспечения деятельности органов публичной власти. Закон «О государственной тайне» Республики Молдова¹ предусматривает четыре степени секретности: «совершенно секретно», «секретно», «конфиденциально», «ограниченного распространения».

В законодательстве Республики Казахстан в качестве предназначения института государственных секретов указано обеспечение эффективной деятельности государства. Государственные секреты Казахстана разделяются на государственную и служебную тайны. Близкая ситуация в законодательстве Республики Беларусь, госсекреты которой подразделяются аналогично².

В Кыргызской Республике государственная и служебная тайна также объединены общей категорией государственных секретов. Ст. 5 Закона «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»³ их делит на государственную, военную и служебную тайну исходя из сфер деятельности и обеспечения национальной безопасности. Государственную тайну Туркменистана

¹ Закон Республики Молдова от 27.11. 2008 № 245 (в ред. от 01.04.2011) «О государственной тайне» // Мониторул Официал. 27.02.2009. № 45—46. Ст. 123.

² Закон Республики Беларусь от 19.07.2010 № 170-З (в ред. на 01.01.2014) «О государственных секретах» // Законодательство Республики Беларусь. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z345.htm> (дата обращения: 19.03.2015).

³ Закон Кыргызской Республики от 14.04.1994 № 1476-ХII (в ред. от 21.01.2014) «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/739> (дата обращения: 19.03.2015).

составляют сведения в сферах обороноспособности, национальной безопасности, экономических и политических интересов, а служебную — сведения в области производства, управления, науки и техники¹.

В аспекте гармонизации и сближения законодательства стран СНГ и Таможенного союза, рассматривая положения модельного законодательства², также можно видеть несогласованность законодательства заинтересованных сторон в области защиты информации ограниченного доступа.

Взаимосвязь государственной и служебной тайн может проявляться в потребности установления соотношения степеней секретности государственно значимой информации ограниченного доступа³.

В данном аспекте представляют интерес положения законодательства США, которые показывают, что при отсутствии специального закона о государственной тайне основные нормы принимаются указами и директивами Президента Соединенных Штатов.

Некоторую сложность представляет определение необходимого грифа конфиденциальности (секретности) при межгосударственном взаимодействии, так как системы государственно значимой информации ограниченного доступа существенно различаются по странам.

Для обеспечения конфиденциальности государственных секретов в США применяются грифы «Top secret», «Secret», «Confidential». В отличие от системы защиты государственной тайны России законодательство США предусматривает автоматическое рассекречивание сведений по истечении определенного установленного периода времени с постепенным и поэтапным понижением степени секретности вплоть до несекретной. Определенная часть рассекреченной информации может сохранять свою конфиденциальность. Специальные меры защиты предусмотрены при передаче госсекретов США другим странам, включая маркировку «REL TO USA». Особые меры предусмотрены при обмене со странами НАТО.

Для обмена информацией ограниченного доступа в процессе межгосударственного взаимодействия стран «большой восьмерки» был разработан

¹ Закон Республики Туркменистан от 24.11.1995 № 84-1 «О защите государственных секретов» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1995. № 3. Ст. 37.

² Модельный закон о государственных секретах (принят в г. Санкт-Петербурге 16.06.2003 Постановлением 21-10 на 21-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 31. С. 230—261.

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Словакии о защите информации ограниченного доступа (заключено в г. Братиславе 29.04.1997) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 9. С. 47—50; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея о взаимной защите классифицированной военной информации (заключено в г. Сеуле 26.02.2001) // Там же. 2004. № 4. С. 32—38; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Алжирской Народной Демократической Республики об обеспечении сохранности секретной информации (Заключено в г. Алжире 27.10.2002) // Там же. 2004. № 3. С. 33—38.

специальный протокол Traffic Light¹, который в настоящее время взят за основу защищенного информационного обмена более чем в тридцати странах.

В отношении информации, с которой снят гриф секретности, но распространение которой ограничено, применяется термин «рассекреченная информация» (declassified). Конфиденциальность сведений, не составляющих более государственную тайну, охраняются в США в иных режимах. Для сведений, ограниченных в доступе и распространении, применяются специальные грифы (пометки): «информация, затрагивающая вопросы безопасности» (Sensitive Security Information (SSI)), «критическая программная информация» (Critical Program Information (CPI)), «только для служебного пользования» (For Official Use Only (FOUO)), «для служебного пользования» (Restricted), «ограниченного распространения» (Limited Distribution (LIMDIS)), «для правоохранительных органов» (Law Enforcement Sensitive (LES)) и другие. В совокупности они представляют контролируемую открытую информацию (Controlled Unclassified Information (CUI))².

В России на документах, иных носителях информации и сопроводительной документации к служебным документам, несущим несекретную информацию ограниченного доступа традиционно используется гриф (пометка) «Для служебного пользования» («ДСП»), но возможны грифы «Конфиденциально», «Документ внутреннего пользования» («ДВП») и другие.

В зарубежных странах российской секретной информации и служебной информации ограниченного доступа (распространения) соответствуют разные грифы конфиденциальности и не всегда может быть однозначно определено их соответствие. Наименование и особенности применения грифов зависят от национального законодательства и используемого языка.

Так, пометка «Для служебного пользования» может иметь форму:

- «Для служебного пользования» — в Республике Беларусь («Для служебного пользования»), на Украине («Для служебного пользования»), в Болгарии («За служебно ползване»; Латвии («Dienesta vajadzībām»);
- «Только для служебного пользования» — в Австралии, США («For Official Use Only»), Германии («VS-Nur für den Dienstgebrauch»), для Республики Корея («Dae Wae Bo An»);
- «Секрет службы» — в Румынии («Secret de serviciu»);
- «Служебная тайна» — в Республике Армения;
- «Конфиденциально» — в Итальянской Республике, Народной Республике Бангладеш, Объединенных Арабских Эмиратов, Алжирской Народной Демократической Республике, в Федеративной Республике Нигерии, Королевстве Норвегия («Confidential»), в Боливарианской Республике Венесуэла («Confidencial»), для Республики Корея («Kunsa Dae Oe Bi» (в военной сфере));

¹ Official website of the Department of Homeland Security // URL: <https://www.us-cert.gov/tlp> (дата обращения: 19.11.2015).

² Department of Defense Manual. Number 5200.01, Volume 1 February 24, 2012 // URL: http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/520001_vol1.pdf (дата обращения: 05.10.2015).

- «Защищаемая/Охраняемая» — для США («Protected»), Канады (Protected A, B or C / Protégé A, B ou C), в Федеративной Республике Нигерии («Restricted information»);
- «Внутренний» — для Швейцарской Конфедерации («Intern/Interne/Ad uso interno»), в Словении («Interno»), Народная Республика Китай (内部);
- «Ограниченного распространения»/ «Ограниченного использования»/ «Ограниченного доступа» — в Испании («Difusión Limitada»), Греции («Περιορισμένης Χρήσης»), Республике Куба («Limitado»/«Limited»), Республике Индия («Limited Distribution»);
- «Ограниченный» — в Европейском Союзе («Restreint UE»), в Аргентине («Reservado»), Федеративной Республике Бразилии («Reservado»), Чили («Reservado»), Сальвадоре («Reservado»), Эквадоре («Reservado»), Франция («Diffusion restreinte»), Республике Индия («Restricted»/«Pratibandhit/seemit»), Австрии («Eingeschränkt»);
- «Информация, закрытая для общественного пользования» — в Республике Никарагуа («Informacion Publica Reservada»/«Public Restricted Information»);
- «Общее ограничение» — в Социалистической Республике Вьетнам («Luu Hanh Noi Vo»/«MAT» на вьетнамском языке).

В дополнение к основным грифам конфиденциальности в некоторых странах могут использоваться дополнительные кодировки.

Для целей международного информационного обмена Российская Федерация вместо пометки «Для служебного пользования» использует, либо траспликацию «Dlya Sluzhebного Polzovaniya», либо приближенные к зарубежным вариантам такие как «Uso Oficial», «For Official Use», «Confidential», «Конфиденциально», «Official information of limited distribution» и т. д. Такая практика является общепринятой и страны могут договариваться об используемых маркировках для обозначения конфиденциальности тех или иных сведений в двусторонних и многосторонних соглашениях.

В процессе трансграничной передачи персональных данных оператор обязан убедиться, что соответствующее иностранное государство или организация обеспечивают адекватный уровень защиты данных, предназначенных для передачи. В то же время остается открытым вопрос о понятии «адекватная защита» и особенно ее критериях. Важнейшим критерием выступает наличие законодательных норм, направленных на защиту конфиденциальности персональных данных, а также соотнесение их с действующими российскими правилами. Также традиционно одним из критериев называют факт ратификации Конвенции о защите прав физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных. В то же время в отношении разновидностей персональных данных могут оговариваться специальные правила. Проблемы защиты персональных данных во время ведомственного межгосударственного взаимодействия может обостряться использованием технологии обмена данными по эталонной модели взаимодействия открытых систем.

Суммируя, можно констатировать, что для обеспечения конфиденциальности информации ограниченного доступа при межгосударственном обмене необходимо сочетание правовых, организационных и программно-технических

мероприятий, или говоря иными словами применение системного подхода к решению возникающих проблем.

Федотова Ю. Г.,
кандидат юридических наук,
эксперт центра экспертных исследований
факультета национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

Участие граждан в защите Отечества в условиях информационной войны

Информационная война уже давно не метафора, а реальность. В современных геополитических условиях изменения характера военных угроз и опасностей, связанных с их смещением в информационное пространство и внутреннюю сферу государства, информация становится главным оружием в гибридных войнах. Поэтому необходимо применение различных форм участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства, а именно объединение усилий государства, общества и личности в защите Российской Федерации, что констатировано в пунктах 11, 32 Военной доктрины РФ 2014 г. Данные проблемы приобретают особую актуальность в условиях ведения против Российской Федерации информационных и сетевых войн. При этом институт электронной демократии может стать важным средством противодействия безопасности Российской Федерации.

Участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства представляет собой форму народовластия, выражающуюся в государственно значимой деятельности граждан, направленной на обеспечение обороны страны и безопасности государства. Участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства выступает разновидностью участия граждан в управлении делами государства — при реализации им не только долга и обязанности по защите Отечества, но и соответствующего права, вытекающего из принципа народовластия. Институт участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства сочетает в себе процессуальные и материальные нормы различных отраслей права, которые взаимно обуславливают основания, формы, виды, процедуру реализации участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства и его правовые последствия, а также связаны с правоприменительной деятельностью органов государственной власти и иных государственных органов, органов местного самоуправления. Особенностью института является сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования, в правовом регулировании преобладают межотраслевые принципы.

Данный правовой институт является комплексным в связи с тем, что предмет правового регулирования составляют формы участия граждан в соответствующей деятельности при реализации норм различных отраслей права

(военного, конституционного, административного), находят сочетание императивный (в случае участия гражданина в обеспечении обороны страны и безопасности государства в составе военной организации государства) и диспозитивный (в условиях, когда гражданин участвует в обеспечении обороны страны и безопасности государства без включения в состав военной организации государства) методы правового регулирования. При этом формы участия граждан в обеспечении обороны страны и формы участия в обеспечении безопасности государства не следует разграничивать, поскольку являются однородным правовым институтом, одни и те же формы направлены на обеспечение защиты Отечества как долга и обязанности гражданина.

Задача объединения усилий государства, общества и личности предполагает функционирование военной организации государства, а также взаимодействие с иными государственными органами, обеспечивающими безопасность различных видов, и развитие форм привлечения граждан и организаций участию в соответствующей деятельности. При этом участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства является общеправовым институтом, необходимым для любого государства. Исторический опыт показывает, что основаниями участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства являются, во-первых, патриотизм, моральная, идеологическая, духовно-нравственная составляющая конституционной долга, во-вторых, намерение защиты от массовых нарушений прав и свобод, агрессии противника, обеспечение своих законных интересов. При этом государство всегда стремилось контролировать наиболее сильные проявления активности граждан.

Участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности в узком смысле означает участие в текущей деятельности в формах содействия, сотрудничества и взаимодействия. Оно предполагает, что граждане, принимая участие, не приобретают специальный правовой статус, связанный с формированием органа или организации в составе военной организации государства, т. е. остаются именно гражданами. Участие в обеспечении обороны страны и безопасности государства в широком смысле предполагает также исполнение воинской обязанности, прохождение военной службы по контракту, иные формы, предполагающие формирование соответствующего органа или организации, а также осуществление общественного контроля в качестве последующего вида участия. Особого внимания требует разработка специального законодательства, регулирующего участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства в узком смысле этого понятия, которое в настоящее время урегулировано фрагментарно.

Участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства, являясь комплексным и общеправовым институтом, может быть непосредственным и опосредованным, прямым и косвенным, гласным и негласным. Данное участие может быть связано с приобретением гражданином специального правового статуса. Правовая природа института определяется его сущностью и эволюцией и состоит в том, что с точки зрения объективного права участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства является формой народовластия. С точки зрения субъективного права участие граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства вытекает, с одной стороны, из права на участие в управлении делами государства,

а с другой стороны, непосредственно связано с исполнением долга и обязанности гражданина по защите Отечества. В современных условиях изменения характера военных угроз и опасностей, связанного с их смещением в информационное пространство и внутреннюю сферу государства, необходимо расширение применения различных форм участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства. Содержание данного правового института составляет соответствующая деятельность граждан по реализации участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства, связанная с реализацией субъективных прав и исполнением юридических обязанностей.

Правовой статус гражданина, участвующего в обеспечении обороны страны и безопасности государства, связан с реализацией права на участие в управлении делами государства и исполнением конституционных долга и обязанности защищать Отечество. Это налагает на гражданина ответственность, влечет дополнительные права и обязанности, вытекающие из существа его участия, а также наделяет правом требования по предоставлению соответствующих условий для исполнения долга и обязанности. Гражданин имеет право на предоставление ему компенсаций и льгот в связи с исполнением долга и обязанности в случае причинения вреда принадлежащим ему благам. При этом в целях стимулирования граждан к реализации субъективного права участвовать в обеспечении обороны страны и безопасности государства необходимо предусмотреть соответствующие стимулирующие меры¹.

Зарубежная практика знает и другие примеры использования возможностей сети Интернет в интересах повышения легитимности государственной власти и обеспечения национальной безопасности. Как известно, для того чтобы пополнить свои ряды, экстремисты стремятся с помощью информационно-манипулятивных техник сделать максимально привлекательным собственный образ для нынешних и будущих обитателей киберпространства. Их задача состоит в целенаправленном усилении эмоционального резонанса события, возбуждении тревоги и страха. Создается необходимый заказчику образ террориста и экстремиста как борца за свободу своего народа, мстителя за гибель от рук федерального правительства семьи, любящего отца, идейного борца за свободу и т. д.² В современном мире используются разные методы борьбы с этими явлениями. Так, в Великобритании пользователи Интернета, обнаружившие материал, который, по их мнению, является способным возбудить ненависть, или какой-либо другой материал с незаконным содержанием, могут сообщить об этом в неправительственную организацию Internet Watch Foundation³.

20 ноября 2014 г. Президент РФ В. В. Путин, отмечая необходимость участия в противодействии экстремизму политических партий, структур гражданского общества, правозащитных организаций и представителей традиционных религий России, указал, что когда такая координация будет достигнута в каждом регионе, в каждом муниципалитете, тогда появится и общая результативность

¹ Федотова Ю. Г. Доктринальная характеристика участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства // Современное право. 2015. № 9. С. 29–37.

² Седых Н. С., Гишиц Р. Э. Графическая модель социальных репрезентаций терроризма // Национальная безопасность / Nota bene. 2014. № 5 (34). С. 712–724.

³ Бещукова З. М. Противодействие экстремизму в Великобритании // Национальная безопасность / Nota bene. 2014. № 6 (35). С. 973–983.

противодействия экстремизму. Люди будут знать, что на территории, где они живут, есть власть и есть активная, равнодушная общественность, и вместе они способны эффективно противостоять любым экстремистским проявлениям, обеспечить спокойную, стабильную обстановку¹.

Учитывая, что в настоящее время население более активно в информационном пространстве сети Интернет, полагаем, что решение отмеченных Президентом РФ проблем будет более эффективным посредством развития электронной демократии и повышения гражданской активности граждан — пользователей сети Интернет. Социальные сети выступают как генераторы и распространители новых идейных ориентиров и ценностей в социуме, подготавливая массы к принятию или непринятию тех или иных организующих воздействий органов власти стать стимуляторами активности гражданского общества. Сетевая система управления расширяет возможности свободно действующей личности через допустимость иных мировоззрений, других кодов бытия, других систем ценностей. Оно ориентировано на инновации: создаются временные виртуальные институты для решения конкретной задачи². Несмотря на то что сетевому влиянию в большей степени подвержена молодежь, не стоит забывать о влиянии массы, толпы на не вовлеченных в сетевые организации людей, а также деятельности некоммерческих организаций, сект и т. д. Развитие различных форм электронной демократии является наиболее действенным средством мотивации личности к легитимным формам выражения мнения и повышения эффективности системы государственного управления.

Необходимо внедрение механизмов верификации информации в сети Интернет, применение когнитивных инструментов в социальных сетях, форумах, поисковых сайтах, имеющих политический, иной социально значимый характер. Информации, размещаемая на форумах, в социальных сетях должна подвергаться верификации, что необходимо в целях пресечения попыток размещения недостоверной и провокационной информации, например, о вводе российских войск на территорию иного государства и пропаганде в целях возбуждения расовой, национальной вражды, например, о выброшенных портретах после шествия «Бессмертного полка». Необходимо внедрение инструментов верификации информации таким образом, чтобы каждый пользователь сети Интернет мог участвовать в данной процедуре. Общественные инспекторы должны осуществлять контроль за размещением информации, касающейся подконтрольной ему территории.

Кроме того, приоритетным направлением развития законодательства видится установление правовых основ общественного контроля с позиции формирования сети некоммерческих объединений, установления обязательного участия в ней и порядка осуществления деятельности таких организаций в региональных сетях, включаемых в общедоверительную сеть. На наш взгляд,

¹ Заседание Совета Безопасности. Владимир Путин провел в Кремле расширенное заседание Совета Безопасности. Рассматривался проект Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года. 20 ноября 2014 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47045>.

² Кузнецов В. Н. О социологическом смысле идеологии консолидации: геокультурный аспект // Безопасность Евразии. 2003. № 3 (13). С. 16–18.

необходимо введение обязанности всех видов общественных объединений осуществлять свою деятельность максимально открыто, в режиме онлайн. Необходима идентификация пользователей сети — как представителей общественных объединений, так и лиц, участвующих в их деятельности. Все общественные инициативы, в частности о проведении собраний и т. п., должны размещаться в специальной сети.

Кроме того, органы прокуратуры наделены общей компетенцией по надзору в сфере защиты конституционного строя Российской Федерации, обеспечения обороноспособности страны или безопасности государства, поэтому необходимо расширение возможностей по получению ими необходимых сведений. Крайне важно, чтобы граждане сообщали соответствующие сведения в случае нарушения их прав и законных интересов. Таким образом, учитывая, что нежелательная деятельность иностранных и международных организаций может быть не связана с размещением активов на территории Российской Федерации, следует учесть необходимость противодействия угрозам осуществления такой деятельности виртуально, в коммуникационном пространстве сети Интернет. Отмеченный выше опыт Великобритании по направлению пользователей сети Интернет сообщений об обнаружении материалов с незаконным содержанием в соответствующий регулирующий орган целесообразно использовать и в России. Требуется развития в сети Интернет система выявления угроз основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства и противодействия им. Поскольку объектом воздействия являются, прежде всего, население, электорат, то именно граждане, заинтересованные в обеспечении законности избирательного процесса, иных государственно и социально значимых институтов, могут стать значимыми субъектами противодействия соответствующим угрозам. Участие граждан в выявлении запрещенной законом деятельности может быть организовано по территориальному принципу, если деятельность осуществляется реально, или экстерриториальному принципу, если воздействие осуществляется на отдельные социальные группы в сети Интернет, социальных сетях.

Шibaев Д. В.,
кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой социально-правовых
дисциплин и правовой информатики
Северо-Западного института (филиала)
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Режим служебной тайны: информационно-правовые аспекты

Рассмотрим действующие на сегодняшний день нормы права, посвященные служебной тайне.

Ряд правовых норм прямо относит к служебной тайне тот или иной вид информации. Например, в соответствии со ст. 12 Федерального закона

«О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» к служебной тайне отнесена дактилоскопическая информация. Статья 12 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» относит к служебной тайне сведения о доходах и имуществе государственного служащего (которые также отнесены к налоговой тайне в соответствии со ст. 102 Налогового кодекса РФ). Важно отметить, что в обоих случаях служебная тайна понимается как тайна государственной службы.

Однако такое понимание служебной тайны в действующем законодательстве является далеко не единственным.

Например, нормы Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» возлагают обязанности по охране конфиденциальности коммерческой и служебной тайны кооператива на председателя и членов правления кооператива (ст. 28) и на аудиторский союз (ст. 33). Статья 41 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» закрепляла право Агентства по реструктуризации кредитных организаций на получение информации о деятельности кредитных организаций, в частности, информации, составляющей коммерческую, служебную и банковскую тайну кредитной организации.

В действующей редакции Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» служебная тайна упоминается в двух статьях: нормы ст. 10 указывают, что «получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную тайну и охраняемую законом тайну», рассматриваются как формы недобросовестной конкуренции. Статья 15 устанавливает обязанности антимонопольного органа по соблюдению коммерческой, служебной и охраняемой законом тайны, полученных антимонопольным органом при осуществлении своих полномочий.

Вопросы, связанные со служебной тайной, регулируются также нормами трудового законодательства. Например, положения ст. 7 Закона РФ «О коллективных договорах и соглашениях» возлагают на участников переговоров (ими являются работодатели, работники, их представители, а также органы исполнительной власти и органы местного самоуправления) обязанность неразглашения сведений, являющихся служебной или коммерческой тайной. Аналогичная норма содержится в ст. 37 Трудового кодекса РФ. Кроме того, нормы ст. 57 ТК РФ указывают, что в трудовом договоре могут предусматриваться условия об испытании, о неразглашении охраняемой законом тайны (государственной, служебной, коммерческой и иной); нормы ст. 81 и 243 ТК РФ регулируют вопросы ответственности работника за разглашение охраняемой законом тайны (в том числе служебной).

Целый ряд норм устанавливает обязанность по сохранению конфиденциальности сведений ограниченного доступа. При этом в перечне видов тайн, которые должны охраняться тем или иным субъектом, служебная тайна прямо называется далеко не всегда. Не менее распространена формула: «государственная, коммерческая и иные охраняемые законом тайны».

Наконец, в некоторых законодательных актах содержатся положения, которые закрепляют право на получение информации, если она не отнесена к государственной, коммерческой, служебной и иным охраняемым законом

тайнам. Такие нормы содержатся в ст. 3, 4, 9 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», ст. 44 Федерального закона «О техническом регулировании» и ряде других актов.

В настоящее время действует постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти». Данное положение определяет общий порядок обращения с документами и иными носителями информации, содержащими служебную информацию ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, в подведомственных им предприятиях, учреждениях и организациях. В соответствии с п. 1.2 Положения к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. Пункт 1.3 Положения содержит перечень сведений, которые запрещается относить к служебной информации ограниченного распространения. Этот перечень в основном повторяет положения ст. 10 Федерального закона «Об информации...», где содержится перечень сведений, которые запрещено относить к информации с ограниченным доступом, а кроме того, запрещает относить к служебной информации ограниченного распространения «описание структуры органа исполнительной власти, его функций, направлений и форм деятельности, а также его адрес; порядок рассмотрения и разрешения заявлений».

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что ограничение доступа к информации устанавливается исключительно федеральными законами и только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

На практике встречаются случаи, когда ограничения на доступ к информации устанавливаются подзаконными актами. Одним из ярких тому примеров является постановление Правительства РФ № 1233 от 3 ноября 1994 г. «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» (далее — Постановление № 1233).

Согласно п. 1.2 Постановления к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. Поскольку критерием отнесения тех или иных сведений к категории служебной информации ограниченного распространения являются не конкретные объективные факторы, а субъективная категория — «служебная необходимость», возникает повод для возможности принятия произвольных правоприменительных решений.

Таким образом, используемая в Постановлении № 1233 формулировка обесценивает существо конституционного права граждан на доступ к информации, поскольку ставит его реализацию в зависимость от ничем не ограниченного усмотрения должностного лица.

Требование вводить ограничения исключительно федеральными законами содержится также в ч. 1 и 2 ст. 5, ч. 4 ст. 8 и ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». При этом законодателем введено ограничение и по разновидностям тайн: конфиденциальная информация, находящаяся в обладании органов власти (информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления) может быть либо государственной, либо служебной тайной.

Таким образом, критерии отнесения конкретной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к категории ограниченного доступа должны быть определены исключительно специальным федеральным законом и только в отношении государственной или служебной тайны.

Федеральный закон «О служебной тайне» до сих пор не принят. Наличие дополнительной самостоятельной разновидности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относящейся к категории ограниченного доступа, представляется чрезмерным, поскольку характеристика объекта, который охраняется в режиме «служебной тайны» в его сегодняшнем понимании, эквивалентна характеристике объекта, охраняющегося в режиме «государственной тайны».

Вместе с тем следует отметить, что при определенных обстоятельствах органы власти становятся обладателями информации, которая хотя и не является государственной тайной, но ее конфиденциальность должна быть обеспечена в соответствии с федеральными законами в интересах иных лиц.

Сегодня в России действуют федеральные законы, отдельные нормы которых регулируют отношения, возникающие в связи с обращением информации ограниченного доступа: Федеральный закон «О коммерческой тайне», Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», Федеральный закон «О связи», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и другие законы.

Законодательство выделяет определенный круг информации, доступ к которой является ограниченным. В зависимости от правового регулирования законодательство определяет информацию ограниченного доступа либо как тайну, либо как конфиденциальную информацию/информацию ограниченного доступа¹.

Законодательством установлено 55 видов информации, доступ к которой ограничен.² Из них 20 видов тайн. Ограничение доступа к информации, как и предписано Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», осуществляется нормами федеральных законов.

¹ Минбалеев А. В., Кванина В. В. Правовая сущность информации, являющейся общественным достоянием, и информации, являющейся национальным достоянием // Вестник Южно-Уральского гос. унта. Соц.-гум науки. 2005. Вып. 4. № 7 (47).

² Перечень нормативных актов, относящих сведения к категории ограниченного доступа // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93980/ (дата обращения 23.09.2015).

Однако существуют многочисленные недоработки в законодательстве о тайнах. К примеру, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 39 и 40 закрепляет следующее положение: «Сведения, содержащиеся в личном деле и документах учета сотрудника органов внутренних дел, являются конфиденциальной информацией (служебной тайной) и (или) сведениями, составляющими государственную и иную охраняемую законом тайну». На наш взгляд, данная формулировка является неудачной, так как по сути смешивает абсолютно разные категории: персональные данные, сведения о личной жизни, служебную тайну и государственную тайну. И совсем неясен конец фразы «и иную охраняемую законом тайну». Такого рода бланкетная норма не несет по сути никакой смысловой нагрузки, поскольку если информация относится к той или иной тайне, она в любом случае будет охраняться законом без дополнительного на то указания. При этом статус сведений, содержащихся в личном деле и документах учета сотрудника органов внутренних дел, не определен при использовании такой формулировки. Таким образом, законодательство, регулирующее государственную и служебную тайну, нуждается в реформировании. Имеющиеся пороки нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики, негативно влияют на обеспечение доступа граждан к официальной информации и, как следствие, создают препятствия для общественного контроля и предпосылки для развития коррупции.

Если разобраться в сущности правового регулирования личной, семейной и служебной тайн, то можно обнаружить, что понятия личной и семейной тайн являются все-таки несколько абстрактными, смежными с другими категориями, такими, как персональные данные, в семейную тайну отчасти включаются тайна усыновления, тайна переписки, тайна телефонных разговоров, тайна записи актов гражданского состояния.

В то же время при регулировании служебной тайны дела обстоят несколько иначе. Отсутствие доступа к информации, относящейся к деятельности органов власти (без прямого ограничения такого доступа законом), прямо нарушает принцип гласности и открытости деятельности органов государственной власти. В этом случае отсутствие перечня служебных сведений либо критериев отнесения к таким сведениям, а также четкой формулировки приводит к многочисленным практическим проблемам и отсутствию какой-либо определенности в регулировании данного вида тайны. Институт служебной тайны в свою очередь относится к публичному праву. Это означает, что доступ к сведениям может быть ограничен только в случаях, прямо предусмотренных законом.

Именно поэтому просто необходимо четкое законодательное регулирование института служебной тайны, который является, пожалуй, одним из менее разработанных институтов российского права. Во-первых, этот институт, в отличие от институтов личной или семейной тайн не является компиляционным. Он представляет собой абсолютно обособленный институт права. Во-вторых, такое отсутствие правового регулирования исследователи связывают с историей возникновения этого института, когда само понятие служебной тайны

являлось разновидностью государственной тайны, а после принятия нового закона о государственной тайне он получил самостоятельность, не найдя при этом должного правового регулирования в законодательстве.

Итак, изучение действующего законодательства дает возможность сделать вывод, что положения, касающиеся служебной тайны, содержатся в нескольких десятках федеральных законов, и более чем в сотне подзаконных актов. Вместе с тем эти нормы представляют собой не систему, а неупорядоченный конгломерат положений различных отраслей права, не объединенных ни общим предметом, ни общими принципами.

В законодательстве отсутствует единое понимание служебной тайны как объекта регулируемых правом общественных отношений (в одних случаях определение основывается на признаках, указанных в ст. 139 ГК РФ в других — сведения, заведомо не отвечающие этим признакам, прямо относятся к служебной тайне или смежным объектам). В законодательстве для обозначения одного и того же круга объектов используются различные термины (служебная информация, служебная тайна, служебная информация ограниченного распространения). Именно по этой причине трудно построить четкую классификацию служебной тайны и отграничить ее от смежных категорий.

Отдельные законодательные акты регулируют отношения между отдельными категориями субъектов, объект их отношений называется служебной тайной, но по существу речь идет о различных (часто пересекающихся) классах информации, и об отношениях между различными категориями субъектов.

Так, например, налоговое законодательство регулирует публичные по своей природе отношения между уполномоченными органами государственной власти (налоговыми органами) и налогоплательщиками (физическими и юридическими лицами). Законодательство о конкуренции регулирует отношения хозяйствующих субъектов между собой и с антимонопольными органами. Аналогичные отношения регулируются и законодательством о ценных бумагах. Законодательство о государственной службе устанавливает правовой статус физических лиц, занимающих должности государственной службы, т. е. регулирует главным образом отношения этих граждан с органами государственной власти, в которых проходит их служба, но мало затрагивает отношения государственных служащих с управляемыми субъектами.

Один из основных актов, регулирующих отношения по поводу конфиденциальной служебной информации — постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. — не соответствует Конституции и законодательству Российской Федерации по порядку принятия, а также в ряде положений — по содержанию. Например, не основано на законе ограничение доступа к проектам правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Бесспорно, обнародование проектов правовых актов на стадии их разработки может в некоторых случаях привести к ряду негативных последствий. Вместе с тем, как свидетельствует зарубежный опыт, гласное рассмотрение и принятие административных актов способствует более качественной их разработке, позволяет точнее выявить и учесть интересы общества, препятствует принятию непродуманных или коррупционных решений.

Таким образом, первым, абсолютно необходимым шагом в построении правового института служебной тайны должно стать определение сферы регулируемых отношений, т. е. во-первых, круга субъектов, деятельность которых регулируется рассматриваемым институтом, и, во-вторых, объекта соответствующих отношений.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что законодательство о тайнах в настоящий момент нуждается в детальной проработке, так как в законодательстве есть ряд проблем и пробелов правового регулирования. В данной статье мы рассмотрели лишь небольшую их часть.

Чернов С. Н.,
*декан юридического факультета
Петрозаводского государственного
университета, заведующий кафедрой
международного и конституционного права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации и
Республики Карелия*

Теория вопроса электронного правосудия: российский и иностранный опыт

Реализация мероприятий федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» по созданию мобильного правосудия, электронного правосудия, внедрению программных средств аналитического обеспечения деятельности и осуществлению сканирования, всех поступающих в суды документов, а также формирование электронных дел и формирование электронного архива судебных дел позволят обеспечить доступ граждан к правосудию, качественную и эффективную работу судов.

В соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия»¹, которая была принята в Российской Федерации еще в 2002 году, в государстве осуществляется построение системы электронного государства.

Несмотря на то что в последнее время эта проблематика все чаще становится объектом внимания исследователей-процессуалистов².

В определении концептуальных подходов обеспечения доступа к информации возникают вопросы: в одинаковой ли степени должны быть

¹ Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4623

² См., например: «Электронное правосудие»: результаты работы и перспективы // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8. С. 56–59; Иванов А. А. Электронное дело // ЭЖ-Юрист. 2008. № 45; Ярклов В. В. Электронное правосудие // ЭЖ-Юрист. 2006. № 41; Электронное правосудие без кавычек: [интервью с начальником Управления информатизации и связи ВАС РФ И. С. Соловьевым] // URL: <http://pravo.ru/review/view/13416> (дата обращения: 20.08.2012).

информационно открыты все ветви власти или же основной упор должен быть сделан на открытость органов исполнительной власти; какова должна быть степень открытости органов судебной власти; как этот вопрос решается в других странах?

В странах Европы подход к решению этого вопроса с течением времени эволюционировал. Первоначальная позиция получила закрепление в Рекомендации Комитета министров Совета Европы N R (81) 19 «О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов», принятой 25 ноября 1981 г. Конечно, форма акта говорит сама за себя, в Рекомендациях нет обязательных норм, но это своего рода руководство к действию. В соответствии с этой Рекомендацией государства должны обеспечивать каждому человеку право получать по запросу информацию, имеющуюся у государственных органов (кроме законодательных и судебных)¹.

Однако определенные категории информации, связанной с деятельностью судов, уже в то время рассматривались как общедоступные. В связи с этим представляет интерес Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 14 мая 1981 г. N R (81) 7 — государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию². Согласно п. 1 Рекомендации на компетентные органы государств-членов возлагается обязанность принять надлежащие меры по информированию общественности о месте нахождения и компетенции судов, а также о порядке обращения в суд или же защиты своих интересов в судебном разбирательстве. Рекомендация предусматривает, что соответствующая информация общего характера может быть представлена либо в самих судебных органах, либо в иной компетентной службе³.

Как видим, на этом этапе европейское право делало исключение из общей презумпции открытости официальной информации для законодательной и судебной власти. С течением времени указанный подход уточнялся в ряде документов. Декларация Комитета министров Совета Европы о европейской политике в области новых информационных технологий, принятая в мае 1999 г., уже предусматривала обеспечение доступа к официальным текстам решений национальных и международных судебных органов, обеспечение прозрачности правосудия с использованием новых информационных технологий⁴.

В 2002 г. Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию N Rec (2002) 2 о доступе к официальным документам, в которой сформулирован основной принцип доступа к ним: государство должно гарантировать

¹ Рекомендация Комитета министров N R (81) 19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств (принята Комитетом министров 25 ноября 1981 г.) // URL: <http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/books/otcrit/r3-rekomend-81.html>.

² Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 14 мая 1981 г. № R (81) 7 «Комитет министров — государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию» // URL: <http://base.garant.ru/2541415/>

³ Правосудие в современном мире: монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012.

⁴ Декларация Комитета министров Совета Европы о европейской политике в области новых информационных технологий (принята Комитетом Министров 7 мая 1999 года на 104-м заседании) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/90199648>.

право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, которые находятся у публичных властей¹.

Использование современных информационных технологий в судебной деятельности — это не только доступ к информации, это еще и качественные изменения судопроизводства, позволяющие организовать «электронное» правосудие. С разной степенью активности многие государства занимаются формированием условий для «электронного правосудия», которое, несомненно, является общемировой тенденцией.

Усилия в этой области сводятся в первую очередь к возможности проведения видеоконференций, подаче исков и других документов в электронной форме с использованием сети Интернет. Так, принятые поправки к ч. 7 Правил гражданского судопроизводства Великобритании ввели новый институт английского гражданского процесса: с 2002 г. возможна подача иска через сеть Интернет. Исковые заявления можно подавать в электронном виде через специальные центры — Money Claim Online и Claim Production Centre².

В настоящее время в Великобритании возможно не только подать исковые заявления и оплатить государственную пошлину через Интернет, но и отслеживать движение дела. Равные возможности имеют и ответчики. Обе стороны заполняют типовые электронные формы, не посещая лично судебные органы, причем такая возможность в отличие от непосредственного посещения суда и личной передачи документов не ограничена временными рамками: отправлять документы в электронной форме можно ежедневно и круглосуточно. Кроме того, действует норма о том, что суд может позволить свидетелю дать показания по видеосвязи или другими способами³.

Подача искового заявления в электронной форме предусмотрена и в Германии (§ 130a Германского процессуального уложения). В указанном параграфе регламентируются общие условия электронного документооборота, которые касаются всех подготовительных процессуальных документов, приложений к ним, ходатайств, объяснений сторон и т. д. Передача ответчику полученного по электронной почте искового заявления может также осуществляться с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Гражданское судопроизводство Франции допускает электронный документооборот. В частности, возможна передача документов и (или) процессуальных актов электронным способом. Но использовать электронные коммуникации разрешено только с согласия адресата сообщения (ст. 748–2 ГПК Франции). Таким способом могут быть переданы судебные повестки, иск, заявление, ходатайства. Относительно публикации судебных актов установлены жесткие ограничения. Запрещено публиковать полный текст решений

¹ Рекомендация Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам // URL: <http://ppt.ru/news/4357>.

² См.: *Ходыкин Р. М.* Предисловие редактора русского издания // Эндрюс Н. Система гражданского процесса Англии: судебное разбирательство, медиация и арбитраж: пер. с англ. / под ред. Р. М. Ходыкина. М., 2012. С. XIII.

³ *Кудрявцева Е. В.* Современная реформа английского гражданского процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 14–15; *Иванова И. К.* Палата лордов как высшая судебная инстанция Соединенного Королевства и конституционная реформа 2005 года: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3.

(с фамилиями), за нарушение запрета предусмотрена уголовная ответственность. В то же время установлена официальная публикация всех решений Кассационного суда Франции¹.

В Финляндии в рамках «электронного правосудия» можно обратиться в суд в электронной форме, управлять делом с помощью информационных технологий, предусмотрена цифровая запись хода разбирательства, применение видеоконференции, безопасная электронная почта, календарь судебных заседаний. В электронном виде сторонам могут направляться решения суда, заочные решения суда, утвержденное мировое соглашение².

Система управления электронным документооборотом в судах США включает подачу документов в суд, открытие дела, регистрацию производства по делу, отчетность и обработку данных по делу. Судьи, их помощники и иные работники суда, адвокаты и другие зарегистрированные пользователи имеют доступ к спискам дел, назначенных к слушанию, и иным документам суда³.

«Электронное правосудие» развивается и в других странах, Россия не была исключением в этом процессе. Так в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805, были поставлены такие задачи, как формирование единого информационного пространства, реализация конституционных принципов самостоятельности судебной власти и независимости судей, обеспечение единства судебной системы Российской Федерации, повышение эффективности деятельности судов, а также реализация прав граждан и юридических лиц на судебную информацию.

В рамках выполнения указанной ФЦП создана и функционирует Государственная автоматизированная система «Правосудие», предназначенная для формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ. В последующем Постановлением Совета судей Российской Федерации от 11.04.2002 № 75 утверждена Концепция информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента, которая определяет цели, задачи, принципы и основные подходы к реализации построения Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие».

Среди целей создания данной системы, обозначенных в Концепции, указаны, в частности, такие как: поддержание законности и обоснованности принимаемых судебных решений; сокращение сроков рассмотрения дел и рассмотрения жалоб на основе использования новых информационных технологий, включая средства видеоконференцсвязи; повышение эффективности процессов судебного делопроизводства, оперативности сбора и оформления судебных материалов при подготовке и слушании дел и информированности

¹ Правосудие в современном мире.

² Хьетанен А. Электронный суд и электронные правовые коммуникации в Финляндии // Использование новых информационных технологий в арбитражном процессе и при осуществлении нотариальной деятельности: материалы междунар. семинара, 7–8 сентября 2006 г., г. Екатеринбург. М., 2007. С. 37–38.

³ Романенкова С. В. Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 4.

общества о деятельности судов, обеспечение прозрачности и открытости состояния системы правосудия в России.

Реализация обозначенных целей предполагает переход системы судов общей юрисдикции посредством внедрения ГАС «Правосудие» к конечной цели информатизации судов общей юрисдикции — «электронному правосудию», которое предполагает внесение изменений в процессуальное законодательство, что, в свою очередь, позволит гражданам и юридическим лицам совершать процессуальные действия в цифровой форме.

На сегодняшний день имеется значительное число нормативно-правовых и ведомственных актов, регламентирующих техническое обеспечение функционирования комплексов средств автоматизации ГАС «Правосудие». К их числу относятся: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон «О техническом регулировании», ФЗ «Об электронной цифровой подписи» и другие. В общей сложности около 40 нормативных актов (законов, указов Президента, постановлений Правительства, ведомственных актов Судебного департамента).

Необходимо принять Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Правосудие»». Надо чтобы одной из основных норм данного Закона могла бы стать норма о юридической силе документов, получаемых с использованием ГАС «Правосудие».

1 февраля 2012 г. Совет Судей Российской Федерации принял постановление № 290 «Об использовании юридически значимых электронных документов в деятельности органов судебной власти», в котором рекомендовал Судебному департаменту при Верховном Суде РФ совместно с главным конструктором ГАС «Правосудие» обеспечить разработку опытного образца комплекса программ ГАС «Правосудие» для использования электронных документов, юридическая значимость которых подтверждается электронной подписью, в деятельности органов судебной власти.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 228-ФЗ в АПК РФ внесены изменения, предусматривающие электронное судопроизводство. В целях обеспечения единых стандартов доступа к правосудию граждан и организаций представляется целесообразным, в перспективе, внесение аналогичных поправок в ГПК РФ и УПК РФ¹.

Прямой перенос опыта стран с развитой рыночной экономикой на нашу действительность не представляется возможным.

Активно набирающий обороты процесс информатизации правосудия, который, по данным мониторинга, безусловно, делает данную систему более эффективной, порождает и ряд сопутствующих проблем.

В частности, угрозы информационной безопасности автоматизированных информационно-телекоммуникационных систем, используемых в судах; установление правового режима информационных ресурсов; возникает необходимость совершенствования механизма размещения информации о деятельности судов на официальных сайтах, в том числе и в формате «открытых данных».

¹ Светашов Ю. Н., Водлазский А. А. Информационные технологии на службе правосудия // Мировой судья. 2007. № 1.

Так, возникают вопросы соблюдения паритета между предоставлением доступа к информации об участниках процесса, их процессуального статуса, действиях, иной информации и соблюдением прав и свобод человека и гражданина, т. е., с одной стороны, речь идет об обезличивании персональных данных, а с другой — правоохранительные органы предоставляют информацию СМИ о лицах, попавших в сферу судопроизводства.

Таким образом, дальнейшее развитие системы правосудия осуществляется через призму новых информационных технологий, обеспечивающих открытость, транспарентность и доступность для граждан.

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ 1

МАТЕРИАЛЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

Раздел 1

МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ»

Попов Л. Л.

Административные процедуры: проблемы теории,
законодательства и практики 5

Андрюхина Э. П.

Современные тенденции международного и зарубежного
административного права в области культуры 12

Биткова Л. А.

Некоторые вопросы деятельности федеральных органов
Российской Федерации по защите прав ребенка 20

Бондарь Е. О.

Проблемы применения меры административного воздействия
в виде закрытия (неразрешения) въезда на территорию
Российской Федерации 24

Братановский С. Н., Кислинская А. Д.

Организационно-правовые аспекты медицинского
обеспечения спортсменов..... 29

Винокурова Н. С.

Отдельные проблемы практики правоприменения в сфере
современного образования в РФ и пути их разрешения 35

Воронов А. М.

Современные угрозы и вызовы безопасности планетарного
характера..... 42

Гречкина О. В.

Таможенные процедуры как разновидность административных процедур.....45

Гридин С. И.

Административные процедуры: история и современность.....49

Гришкова А. А.

Государственная служба как фундаментальный институт административного права: современное состояние и перспективы развития51

Дидикин А. Б.

Административно-правовые аспекты участия научных учреждений в экспертизе научно-технических программ и проектов.....55

Добробаба М. Б.

Судопроизводство по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений: что изменилось с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ?58

Жанузакова Л. Т.

Некоторые вопросы введения в законодательство института административного акта63

Зайцев И. А.

Современные проблемы полиции в сфере реализации профилактических функций67

Зенков М. Ю.

Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам государственной гражданской службы на современном этапе70

Иванова А. А.

О мерах государственно-правового регулирования внешней трудовой миграции75

Ившикова Е. Г.

Правовая специфика электронных процедур предоставления государственных и муниципальных услуг78

Кардашова И. Б.

О принципах предоставления государственных и муниципальных услуг83

Кибакин М. В.

Правовые условия эффективного влияния правоохранительной деятельности на укрепление национальной обороны Российской Федерации88

<i>Кобзарь-Фролова М. Н., Богданов Д. В.</i> Соотношение функции права и функции института защиты прав и законных интересов налогоплательщика	91
<i>Козлова Л. С.</i> Проблемы правового регулирования административной процедуры выдачи предписаний органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля	95
<i>Комовкина Л. С., Вахитов А. К.</i> Административно-правовой режим объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	104
<i>Конджакулян К. М.</i> Особенности привлечения к административной ответственности специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения: проблемные аспекты	109
<i>Куянова А. В.</i> Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) в соответствии с КАС РФ	112
<i>Лапина М. А., Карпунин Д. В.</i> Административные процедуры в законодательстве и в теории административного процесса: проблемы систематизации	116
<i>Лихачёв С. В.</i> Общая характеристика факторов, влияющих на состояние обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации	121
<i>Майоров В. И., Пантелеев В. Ю.</i> Вопросы совершенствования правового регулирования государственного управления сферой потребительского рынка в Российской Федерации	126
<i>Мамедов О. Д.</i> Наука права государственной службы как составная часть национальной стратегии по развитию науки (опыт Азербайджана)	131
<i>Мигачёв Ю. И., Мигачёва Е. В.</i> Процедуры административной юстиции в зарубежных государствах	136
<i>Молчанов П. В., Дизер О. А.</i> К вопросу о реализации административной ответственности за нарушение части 1 статьи 19.22 КоАП РФ	140

Овчинникова Л. И., Волковская Е. А.

Продовольственная безопасность России в современных
экономических реалиях 145

Попова Н. Ф.

К вопросу о содержании термина «процедура» в законодательстве
и в теории 150

Попугаев Ю. И.

О сущности административной ответственности
и направлениях совершенствования законодательного
регулирующего ее материально-правового и процессуального
институтов 155

Салдугеев Д. В.

Меры дисциплинарного принуждения к военнослужащим,
совершившим административное правонарушение 160

Свиныхов В. Г., Сенотрусова С. В., Чернова В. В.

Административно-правовое регулирование
порядка перемещения товаров через таможенную границу 164

Спиридонов П. Е.

Особенности развития теории административных процедур
в Российской Федерации 169

Степаненко Ю. В.

ВНИИ МВД России в обеспечении транспортной безопасности
и правопорядка 174

Трунина Е. В.

К вопросу совершенствования правового регулирования
административных процедур в области таможенного дела
в условиях ЕАЭС 178

Чистобородов И. Г.

Функции государственного управления избирательным
процессом в Российской Федерации 183

Чхутияшвили Л. В.

Проблемы административно-правового регулирования
миграционных процессов
в современной России 190

Шергин А. П.

Организационно-информационные процедуры в механизме
противодействия административной деликтности 196

Щербакова Л. В.

Юридические лица публичного права в контексте
законодательного реформирования 203

Раздел 2
МАТЕРИАЛЫ VIII МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,
ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ
ЮРИЯ МАРКОВИЧА КОЗЛОВА

Бондарь Е. О.

Правовые последствия применения нормы статьи 2.9
 Кодекса Российской Федерации об административных
 правонарушениях при привлечении к административной
 ответственности юридических лиц 207

Вербицкая М. А.

Процессуальные гарантии потерпевшего в производстве
 по делам об административных правонарушениях 213

Воронов А. М.

Некоторые аспекты правовой идентификации
 административно-деликтных норм 219

Зубарев С. М.

О критериях классификации дисциплинарных проступков
 на государственной гражданской службе 225

Кардашова И. Б.

Проблемы административно-правового регулирования
 в сфере национальной безопасности 231

Лапина М. А., Карпунин Д. В.

Субъекты административно-деликтных отношений
 в бюджетной сфере 235

Ляшенко Е. А., Молчанов П. В.

Административно-правовая сущность дорожно-транспортного
 происшествия 241

Поляков М. М.

Полномочия и инициативы Президента
 Российской Федерации по противодействию
 коррупции в системе государственного
 управления 245

Решетник Ю. Ф.

Проблемы определения мотивов административного
 задержания 253

Россинский Б. В.

Еще раз о вине юридического лица 259

<i>Спирidonов П. Е.</i> Особенности деликтных правоотношений в административном праве	263
<i>Чистобородов И. Г.</i> Гетерархическая форма государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации.....	268

Раздел 3

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

<i>Ларченко Д. А.</i> Административно-правовое регулирование общественных отношений в области организации проведения капитального ремонта (по материалам Тюменской области).....	274
<i>Лохманов Д. В.</i> Понятие и признаки административно-юрисдикционных правоотношений в банковской сфере.....	278
<i>Набиуллин В. Ш.</i> Некоторые примеры административной ответственности за нарушения в сфере государственного оборонного заказа.....	284
<i>Пономарева Э. С.</i> Актуальные вопросы административно-правового регулирования деятельности государственных корпораций.....	286
<i>Рыжкова А. Н., Миндовская И. И.</i> Основные проблемы и направления развития действующего миграционного законодательства	290
<i>Семенец М. Ю.</i> Административные процедуры, связанные с деятельностью центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей	298
<i>Снеткова Д. Н.</i> Контроль федеральных органов исполнительной власти за деятельностью подведомственных унитарных предприятий.....	304
<i>Чеченева Н. С.</i> Оспаривание актов толкования как способ управления государственным имуществом	308
<i>Чиназирова А. А.</i> Должность — основа административно-правового статуса сотрудника полиции	311

ЧАСТЬ 2
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ
ФИНАНСОВОГО ПРАВА
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

<i>Цареградская Ю. К.</i> Государственный долг России: проблемы финансово-правового регулирования.....	317
<i>Андреева Е. М.</i> Методы финансового обеспечения делегированных государственных полномочий : правовой аспект	321
<i>Бортников С. П.</i> Финансово-правовые особенности института несостоятельности публичного образования.....	326
<i>Горбунова Е. Н.</i> Перспективные направления развития практики налогообложения нефтяной отрасли РФ.....	330

ЧАСТЬ 3
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ
КОНКУРЕНТНОГО ПРАВА
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
КОНКУРЕНТНОГО ПРАВА В НОВЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ»

<i>Донецков Е. С.</i> Антимонопольные требования к созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий.....	335
<i>Кондратьев В. А.</i> Обеспечение конкуренции при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве	340
<i>Майборода Д. М.</i> Роль исполнительной власти в развитии конкуренции (на примере губернатора)	344
<i>Рыбин П. А.</i> Актуальные проблемы государственных закупок в новых экономических условиях	346

ЧАСТЬ 4
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ
ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

<i>Рассолов И. М.</i> Информационное право и информационное законодательство в условиях инновационного развития.....	353
<i>Полякова Т. А.</i> Базовые принципы организационно-правового обеспечения информационной безопасности и современные тенденции	357
<i>Лапина М. А.</i> К вопросу об электронном кодировании функций и полномочий органов исполнительной власти	377
<i>Романов Д. А., Васильченко Ю. Л.</i> Подход к автоматизации методики проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА.....	383
<i>Лепёхин А. Н.</i> Ретроспективный анализ информационно-аналитического обеспечения органов внутренних дел	386
<i>Меликов У. А.</i> Применение юридической фикции в отношении Интернета	389
<i>Мамедов Н. М.</i> Развитие электронного правительства в Азербайджанской Республике	395
<i>Ловцов Д. А., Ниесов В. А.</i> Снижение нагрузки на судебную систему на основе технологий «электронного правосудия»	398
<i>Чубукова С. Г.</i> Информационный посредник как субъект информационных правоотношений	402
<i>Антопольский А. А.</i> Терминологические проблемы информационного права.....	408
<i>Остроушко А. В.</i> О концепции совершенствования государственного управления в условиях активного применения информационных технологий	411
<i>Солдаткина О. Л.</i> Виртуальная правовая жизнь: позитивные и негативные аспекты.....	414
<i>Грищенко Г. А.</i> К вопросу о «праве на забвение»	418

<i>Амелин Р. В., Чаннов С. Е.</i> ГИС как правовой инструмент в сфере государственного контроля	422
<i>Камалова Г. Г.</i> Некоторые проблемы использования информации ограниченного доступа в процессе межгосударственного взаимодействия	430
<i>Федотова Ю. Г.</i> Участие граждан в защите Отечества в условиях информационной войны	436
<i>Шибяев Д. В.</i> Режим служебной тайны: информационно-правовые аспекты.....	440
<i>Чернов С. Н.</i> Теория вопроса электронного правосудия: российский и иностранный опыт	446

Материалы публикуются в авторской редакции

Научное издание

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
И ЗАДАЧИ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

СЕКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

СЕКЦИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

СЕКЦИЯ КОНКУРЕНТНОГО ПРАВА

СЕКЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»

www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 29.03.2016. Формат 60×90¹/₁₆.

Печать цифровая. Печ. л. 29,0. Тираж 100 экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.