

Административное право и процесс

№ 4
2014

федеральный научно-практический журнал

Тема номера:

Федеральный научно-практический
журнал «Административное право и процесс» в системе РИНЦ

» страница 6

Также в номере

80-летие профессора
А.П. Лончакова

65-летие профессора
Ю.П. Битяка

50-летие профессора
А.И. Стахова

стр. 4

стр. 5



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС № 4 2014

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ.
РЕГИСТРИРОВАНО В ГОСКОМПЕЧАТИ. РЕГ. ПИ № ФС77-41334 от 23 июля 2010 г.
ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ОКТЯБРЯ 2004 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Андрютин Юрий Ефремович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, д.с.н. – профессор;

Бахрах Демьян Николаевич, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, членный проректор Уральского института экономики, управления и права, д.ю.н., профессор;

Денисенко Виктор Васильевич, профессор кафедры административного права Краснодарского университета МВД России, д.ю.н., профессор;

Дугинец Александр Сергеевич, Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Земенцов Александр Борисович, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, д.ю.н., профессор;

Медведев Александр Филиппович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий сектором административного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Панов Лев Леонидович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор;

Российский Борис Вульфович, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Сапиццева Надежда Георгиевна, Заслуженный юрист Российской Федерации, ведущий научный сотрудник сектора административного права Института государства и права Российской академии наук, к.ю.н., профессор;

Сариков Петр Павлович, Заслуженный юрист Российской Федерации, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Сапков Юрий Петрович, Заслуженный юрист Российской Федерации, директор Омской юридической академии, д.ю.н., профессор;

Старилов Юрий Николаевич, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, д.ю.н., профессор;

Степаненко Юрий Викторович, Заслуженный юрист Российской Федерации, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, д.ю.н., профессор;

Стещенко Семен Григорьевич, Заслуженный деятель науки и техники Украины, первый заместитель начальника Института уголовно-исполнительной службы Украины, ведущий научный сотрудник методической и научной работе, д.ю.н., профессор;

Тихомиров Юрий Александрович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Фотянинов Алексей Александрович, директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Самарского университета при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Хакимов Сергей Дмитриевич, заведующий кафедрой административного права Ульяновской государственной юридической академии, к.ю.н., профессор;

Хамзина Наталья Юрьевна, Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Ширгин Анатолий Павлович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, д.ю.н., профессор;

Шиманов Александр Юрьевич, Заслуженный юрист Российской Федерации, советник Президента Российской союза автостраховщиков, д.ю.н., профессор

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

Дугинец А.С.

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

ЖУРНАЛА:

Российский Б.В.,

Хаников С.Д.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»

Брик В.В.

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»:

Барыкин В.С., Ренов Э.Н., Платонова О.Ф.,

Ткачуков Ю.В., Федосеенков Н.Н.

ПРИЛОЖЕНИЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ

МЕТАДАННАЯ ИСКУССТВА:

Шишкова О.А., к.ю.н.

РЕДАКЦИЯ:

Оводов А.А., Бочарова М.А.

Адрес для корреспонденции:

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

Телефон редакции (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

(495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписка по России:

Каталог «Роспечать» — инд. 84287,

«Объединенный каталог» — инд. 11162,

«Почта России» — 12426.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Бумага офсетная № 1.

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

Номер подписан в печать 03.03.2014 г.

Тираж 5000 экз. ISSN — 2071-1166

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа»

Тел. (4842) 70-03-37

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

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций

на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

© Издательская группа «Юрист», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Дерюга А.Н. 80-летие профессора Алексея Пантелеимоновича Лончакова	4
Каломоец Т.А. 65-летие профессора Юрия Прокофьевича Битяка	5
Кононов П.И. 50-летие профессора Александра Ивановича Стахова	5
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА	
Гриб В.В., Дугенец А.С. Федеральный научно-практический журнал «Административное право и процесс» в системе РИНЦ	6
Понкин И.В. Упрощение законодательства как инструмент «новой» модели публичного управления	8
Осипцев Д.В. Методы формирования административной политики	13
АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА	
Афиногенов Д.А., Полякова Т.А. Роль мониторинга состояния национальной безопасности Российской Федерации в повышении эффективности государственного управления	19
Дикажев М.М., Гагиев А.К. К вопросу о повышении эффективности организации гражданского и арбитражного судопроизводства в Российской Федерации	23
Купреев С.С. О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти	27
Поляков М.М. Международное сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию коррупции	30
Михеева И.В. Баланс разрешительных полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов	35
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ	
Паненков А.А. Особенности участия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере федеральной безопасности	39
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА	
Панова И.В. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями административных органов: история вопроса, ответственность за убытки	43
Занина Т.М., Четверикова А.И. Административно-правовые основы регулирования системы обеспечения безопасности дорожного движения	50
Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения	53
Нехайчик В.К. Использование деятельностного подхода в исследовании механизма административно-правового воздействия	58
Оноколов Ю.П. Административный надзор — необходимая часть системы профилактики правонарушений	60
Табаков А.Р., Миронов А.Н. Административно-правовое регулирование сексуальных отношений	64
Алексеев В.И. Системообразующие связи тюремного управления в контексте реализации пенитенциарной политики (1879–1917 гг.)	68
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	
Самбор Н.А. Административное расследование: вопросы применения в законодательстве Украины и Российской Федерации	72
Дундуков М.Ю. Роль административно-правовых актов в развитии правовой основы организации и деятельности разведки США	77
ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО	
Быченков А.Б. Совершенствование административной ответственности за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза	80
Зорина Е.А. Государственная регистрация юридических лиц при их создании: сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и Великобритании	82
Шилакин В.Б. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере физической культуры и спорта	85
Зеленцов А.Б. Рецензия на учебник Стахова Александра Ивановича и Кононова Павла Ивановича «Административное право России»	88

Баланс разрешительных полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов

Михеева Ирина Вячеславовна,
заведующий кафедрой конституционного и административного права
Нижегородского филиала Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук
603155, г. Нижний Новгород, ул. Большая Печерская, д. 25/12

Статья посвящена вопросам функционирования разрешительной системы в России. Акцент сделан на разрешительных полномочиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Рассмотрены особенности разграничения разрешительных полномочий между органами РФ и региональными органами исполнительной власти по предметам совместного ведения.

Ключевые слова: государственное управление, органы исполнительной власти, субъекты Российской Федерации, предметы совместного ведения, разрешительные полномочия.

Balance of authorization powers of executive power agencies of the Russian Federation and the subjects thereof

Mikheeva Irina Vyacheslavovna,
head of the Chair of Constitutional and Administrative Law
of the Nizhnij Novgorod Branch of the National Research University «Higher School of Economics»,
doctor of juridical sciences

The article is devoted to the functioning of the permitting system in Russia. Accent is made on the authorization powers of the executive bodies of the constituent members of the Russian Federation. The features of demarcation of authorization powers between the Russian Federation bodies and the regional executive bodies on the subject of joint jurisdiction.

Key words: public administration, executive bodies, constituent members of the Russian Federation, the subjects of joint jurisdiction, authorization powers.

Совершенствование разрешительной деятельности в различных сферах общественных отношений является одним из базовых направлений реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. Основными методами государственного регулирования в контексте реализующей административной реформы называется лицензирование, аккредитация, государственный контроль и надзор, саморегулирование, уведомительный порядок осуществления предпринимательской деятельности и пр. И если общий смысл уведомительного порядка деятельности заключается «в исключении получения разрешений и согласований от разного рода государственных органов», то лицензирование, например, наоборот, связано «с допуском предпринимателей к осуществлению различных видов деятельности», т.е. с различного рода разрешениями¹.

При этом разрешительная деятельность может выполнять различные функции. С одной стороны, разрешительный режим включает разного рода ограничения и таким способом охраняет общественную безопасность. С другой стороны, процедура выдачи разрешений подчас содержит опасность присутствия коррупционной составляющей, возможность выстраивания т.н. административных барьеров, минимизация которых в отношениях власти и общества в реализации прав юридических и физических лиц

является одной из целей административной реформы².

В связи с этим четкость и однозначность в определении разрешительных функций органов исполнительной власти, прозрачность механизма разграничения разрешительных полномочий органов разных уровней (федерального, регионального, муниципального) может сделать функционирование разрешительной системы в Российской Федерации более эффективным, государственное управление — результативным, а публичные услуги — доступными для потребителя.

Кроме того, наряду с созданием информационной базы государственных функций и публичных услуг федеральных органов исполнительной власти, не менее важным является ясность в разграничении, наделении, определении разрешительных полномочий, реализуемых властными органами разного уровня. Поскольку исполнительная власть в Российской Федерации — категория системная, то включенность в процесс реализации разрешительных функций региональных органов исполнительной власти является очевидной, как очевидна и необходимость соотнесения этих функций к исполнительным органам государственной власти РФ и ее субъектов.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти исполнительной власти субъекта Рос-

² О сущности административно-правовых режимов см., напр.: Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 18–22 ; Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 19–22 и др.

сийской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации³. В свою очередь, правовой основой разрешительной системы является прежде всего Конституция и законы федерального и регионального уровня. Кроме того, целый ряд вопросов регулируется подзаконными актами Российской Федерации и ее субъектов, а также актами муниципальных органов. Они конкретизируют права и обязанности субъектов разрешительных правоотношений, регламентируют порядок, основания применения разрешительных ограничений, условия, сроки и другие аспекты деятельности публичных органов в ходе реализации разрешительных функций. При этом базовым принципом реализации нормотворческих полномочий в разрешительной сфере является недопустимость самостоятельного регулирования отношений, связанных с ограничением конституционных прав граждан.

Вопросы разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и соответствующие уровни регламентации разрешительных функций государственных органов представляют интерес с точки зрения анализа разрешительных полномочий прежде всего органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в контексте соотношения их с полномочиями федеральных органов исполнительной власти, поскольку данный вопрос оказался вне рамок исследований современной разрешительной системы.

Особенности регламентации содержания разрешительных полномочий органов исполнительной власти в Российской Федерации можно выявить в разных сферах государственного управления. Так, несмотря на то, что « осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий» (п. 3 ст. 72 Конституции РФ) является предметом совместного ведения, а органы исполнительной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления входят наряду с федеральными органами исполнительной власти в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, разрешительными функциями наделены, как правило, только федеральные органы. Полномочиями на проведение экспертных работ обладают МЧС, Минобороны, а также Федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы», подведомственное Министерству регионального развития РФ.

На МЧС России возложено лицензирование деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах, объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров⁴; по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств

обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений⁵; подтверждение соответствия продукции и объектов требованиям пожарной безопасности⁶. ГУ МЧС по субъекту осуществляет и регистрацию добровольных пожарных⁷.

В законодательстве субъектов федерации полномочия органов исполнительной власти регионов в этой сфере формулируются, дословно дублируя нормы федерального законодательства. Например, текстовое совпадение ст. 18 о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности федерального закона «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69 (в ред. 30.12.2012) присутствует в ст. 16 «Полномочия федеральных органов государственной власти в области пожарной безопасности» Закона Нижегородской области от 26.10.1995 № 16-З «О пожарной безопасности». Такого рода дубляж по формуле «закон — подзаконный акт» не делает административно-правовой акт дефектным, поскольку в нем не устанавливаются новые разрешительные режимы и не нарушаются требования ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Тем не менее дублирование норм одного закона другим можно отнести к технико-юридическим недостаткам, которые делают законодательство более массивным, объемным, что вряд ли оправданно.

Конкретные полномочия разрешительного характера у органов исполнительной власти на уровне субъекта в данной сфере явно не просматриваются. То же можно сказать и о внешнеэкономических отношениях. Статья 4 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» предусматривает согласование проектов соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемых органами исполнительной власти субъектов РФ, с федеральными органами исполнительной власти. Данная норма конкретизируется в законодательстве регионов⁸. При этом в тематических региональных законах, например, в Нижегородской области «О координации международных и внешнеэкономических связей на территории Нижегородской области» и «О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей», в статутном акте

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2011 № 1225 «О лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 298.

⁴ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3579.

⁵ Федеральный закон от 05.06.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране». Ст. 13 // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.

⁶ См., напр.: Закон Нижегородской области от 16.04.2001 № 181-З «О координации международных и внешнеэкономических связей на территории Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2001. № 92 ; Закон Нижегородской области от 26.10.1995 № 15-З «О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей» // Нижегородские новости. 1995. № 221 ; Постановление Правительства Нижегородской области от 18.02.2011 № 114 «Об утверждении Положения о департаменте международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей Нижегородской области»// Правовая среда. 2011. № 28 (1293) (приложение к газете «Нижегородские новости». 2011. № 46 (4658)).

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2012 № 69 «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах, объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров» // СЗ РФ. 2012. № 7. Ст. 854.

департамента международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей Нижегородской области идет детализация норм федерального закона, касающихся полномочий органов исполнительной власти субъекта Федерации в сфере внешнеэкономической деятельности. Предусмотренная законом Российской Федерации обязательная процедура согласования в Министерстве иностранных дел РФ и «других федеральных органах исполнительной власти» любого соглашения субъекта Федерации о внешнеэкономическом сотрудничестве нивелирует разрешительные полномочия региональных органов в данной сфере и указывает на концентрацию разрешительных функций на федеральном уровне.

Все это говорит о специфике некоторых общественных отношений, которая определяется их общегосударственной значимостью, а также о необходимости больших обеспечительных ресурсов, что, несмотря на предусмотренную Конституцией «совместность» осуществления мер в данной сфере, не дает возможности доверить разрешительные функции региональным органам. Можно заметить, что чем большую общественную опасность (или экономическую угрозу и пр.) может повлечь несоблюдение ограничений по реализации конкретного вида разрешения, тем меньше полномочий по его использованию и осуществлению разрешительной функции имеется в конкретной сфере у органов более низкого статуса в системе иерархии органов исполнительной власти.

Далее, интерес представляет разница в регламентации предметов, находящихся в совместном ведении, и ряда передаваемых федеральным законодательством на региональный уровень полномочий. Так, в соответствии со ст. 33 Федерального закона «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов» органам государственной власти субъектов Федерации передаются полномочия по «выдаче разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных... условиях»⁹, а по ст. 6 Федерального закона «О животном мире» — полномочия о выдаче разрешений на содержание и разведение в полувольных условиях *объектов животного мира*. В блоке «Функции Положения об уполномоченном в этой сфере Министерстве Нижегородской области экологии и природных ресурсов»¹⁰ содержится «выдача разрешений» на содержание и разведение в полувольных условиях только *объектов животного мира*, что сузило определенные в федеральном законе полномочия органа за счет *охотничьих ресурсов*. В то же время в других регионах Положение о государственной инспекции по охране и использованию животного мира (например, администрации Владимирской области) может содержать обе позиции (и *объектов животного мира*, и *охотничьих ресурсов*)¹¹.

Нормативное оформление реализации совместных полномочий в контексте разрешительных функций, та-

ким образом, различны в разных регионах. В одних случаях закрепленные в федеральном законе за субъектами Российской Федерации разрешительные полномочия сужаются региональным законодательством. В других случаях — фиксируются аналогично.

Заметим, что конкретизация общих разрешительных полномочий органов исполнительной власти, функциональное наполнение правового статуса органов исполнительной власти в конкретной сфере на федеральном и региональном уровне осуществляется в традиционно сложившейся последовательности. Так, ст. 14 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» указывает та то, что выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании *разрешения*. Данное разрешение в соответствии со статьей закона может быть выдано как территориальным органом уполномоченного в области охраны окружающей среды федерального органа исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Порядок выдачи такого разрешения определяется в Постановлении Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 183 «Об утверждении нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на него».

Далее уже в субъектах принимаются законодательные акты¹² — специальный, одноименный федеральному, и статутный, например, о региональном правительстве. Затем они «подкрепляются» региональным подзаконным актом о статусе уполномоченного органа и регламентом об исполнении этим органом конкретной разрешительной функции (или предоставлении услуги). Данный механизм регулирования определения и реализации полномочий органами власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предполагает различные правовые формы в зависимости от уровня регламентации — федерального или регионального.

К сожалению, желаемый баланс разрешительных полномочий подчас нарушается технико-содержательными неточностями правовых актов, т.н. нормотворческими ошибками. Примером может служить регламентация функции выдачи «разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух стационарных источников». Эта разрешительная функция фиксируется в правительственном акте (п. 9 упомянутого Постановления Правительства РФ № 183). В документе определяется полномочие осуществляющего государственное управление в области охраны окружающей среды органа исполнительной власти субъекта Федерации на выдачу разрешений, на основании которых возможны «выбросы вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому контролю».

⁹ Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

¹⁰ Положение о Министерстве экологии и природных ресурсов Нижегородской области : утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2010 г. № 965 // Нижегородские новости. 2011. № 10.

¹¹ Постановление Губернатора области от 31.01.2008 № 65 «Об утверждении Положения о государственной инспекции по охране и использованию животного мира администрации Владимирской области».

¹² См., напр.: Закон Нижегородской области от 2 марта 2007 г. № 25-3 «Об охране атмосферного воздуха в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2007. № 41. Такие законы есть в Хабаровском крае, Иркутской области и др.

В п. 9 ст. 3 закона Нижегородской области «Об охране атмосферного воздуха»¹³ полномочие по выдаче разрешений «на выбросы... стационарным источником» отнесено к региональному правительству для реализации в порядке, определяемом Правительством РФ. При этом полномочие Правительства Нижегородской области формулируется однозначно, не как организация или участие (что свойственно для определения функционального наполнения органа власти общей компетенции), а как «выдача разрешений на выбросы... стационарным источником...». В статутном Законе Нижегородской области «О Правительстве Нижегородской области» данная функция «прячется» в «иных полномочиях» в сфере охраны окружающей среды, но уже вполне логично появляется в утвержденном региональным Правительством Положении о Министерстве экологии и природных ресурсов Нижегородской области. Здесь в раздел «функции» привнесена выдача разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником в порядке, определенном Правительством Российской Федерации¹⁴.

Таким образом, данная разрешительная функция одинаково формулируется региональным законодательством Нижегородской области относительно различных органов исполнительной власти общей и специальной компетенции — правительства области и уполномоченного в этой сфере министерства. Реально осуществляет эту функцию орган специальной компетенции, что свойственно не только Нижегородской области. В Камчатской области процедуру «выдачи разрешений на выброс вредных... веществ ...от стационарных источников...» содержит регламент, изданный приказом уполномоченного в данной сфере Министерства¹⁵; в ЕАО данная функция сформулирована в регламенте Управления¹⁶; а в Новгородской области — административным регламентом Комитета¹⁷.

¹³ Закон Нижегородской области от 2 марта 2007 г. № 25-З «Об охране атмосферного воздуха в Нижегородской области» (в ред. от 28 сентября 2012 г.) // Нижегородские новости. 2007. № 41.

¹⁴ Положение о Министерстве экологии и природных ресурсов Нижегородской области : утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2010 г. № 965 // Нижегородские новости. 2011. № 10.

¹⁵ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Камчатского края от 23.05.2012 № 66-П «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством природных ресурсов и экологии Камчатского края государственной услуги по выдаче разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // Официальные Ведомости. 2012. № 153.

¹⁶ Приказ Управления природных ресурсов Правительства ЕАО от 28.12.2012 № 154 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Выдача разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками» // Биробиджанская звезда. 2013. № 9, 10, 21, 22.

¹⁷ Административный регламент предоставления государственной услуги по выдаче (отказу в выдаче, переоформлению, выдаче дубликата) разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками : утв. Приказом комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области № 185 от 31.12.2008. URL: <http://region.adm.nov.ru/> (дата обращения: 11.07.2013).

Между тем наблюдаемая формальная одинакость закрепления разрешительного полномочия в одном регионе за разными по своей компетенции исполнительными органами может создать в ходе оказания соответствующей услуги необходимость дополнительных согласовательных процедур и затруднить реализацию соответствующего права потребителю услуги. В данном случае законодательное закрепление функции выдачи разрешения за органом общей компетенции является нелогичным. Региональное правительство могло быть уполномочено на осуществление координационных и нормотворческих функций, в частности, для определения уполномоченного органа в виде министерства. Потребителю соответствующей услуги только на основании данной в законе формулировки не понятно, куда обращаться. Возникает необходимость в уточнении нужной информации в подзаконных актах потребителями услуг, что создает трудности в уяснении порядка реализации ими своих прав. Данных технико-содержательных нормотворческих ошибок вполне можно избежать с помощью четкого и однозначного указания на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный взаимодействовать непосредственно с потребителем соответствующей услуги при выдаче/невыдаче разрешения.

Последовательное «уполномочивание» конкретного регионального органа разного вида — министерства или управления, комитета (возможна еще и передача этого полномочия на муниципальный уровень) — идет до тех пор, пока передаваемое полномочие не найдет своего субъекта, способного его реализовать по отношению к объекту управления. В этом случае присутствует классическая схема, когда обозначенная в федеральном законе функция предполагает более подробную регламентацию порядка ее осуществления в федеральном подзаконном административном акте, а затем закрепляется за конкретным органом (вместе с процедурой реализации этой функции) региональными законодательными и подзаконными актами.

Практика нормотворчества показывает, что в ходе нормативного оформления разграниченных полномочий разрешительного характера в сферах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов для формулирования полномочий органов исполнительной власти и порядка их реализации используется, таким образом, конкретизация федерального законодательства. Широкие полномочия, предоставляемые федеральными органами субъектам, могут «сужаться» на региональном уровне, когда конкретизируется лишь часть переданных полномочий. Обозначенные рамочно на федеральном уровне полномочия регионов могут «разворачиваться» в перечне полномочий органов государственной власти субъектов. При этом неоднородность разрешительных норм дополняется видовой множественностью региональных органов, уполномоченных в рамках предметов совместного ведения реализовывать эти нормы.

Кроме того, на региональном уровне отражены не все разрешительные функции по предметам совместного ведения, закрепленным в Конституции РФ, соответственно, в общественно значимых сферах разрешительные полномочия могут присутствовать лишь на федеральном уровне.

Административная ответственность и ее применение

Заметим, что вопрос соотношения разрешительных функций федеральных и региональных государственных органов представляет большую проблему для исследования. Она обусловлена неоднородностью «разрешительных» норм, на которую обращается внимание в научной литературе¹⁸. Их различная юридическая сила, разное место в иерархической системе законодательства (уровень федерации, субъекта, муниципального образования; законы и подзаконные акты, в т.ч. локальные), неодинаковый характер регулируемых отношений (процессуальные и материальные), наконец, межотраслевой характер этих норм требуют комплексного подхода к исследованию разрешительной системы и в то же время создают серьезные трудности при анализе правовой фактуры, включая не только объемное российское законодательство, но и правоприменительную практику.

Думается, назрела необходимость проведения многоспектрного правового мониторинга (многосложного законодательства и правоприменительной практики, включая судебную) соотношения закрепленных на

федеральном и региональном уровнях разрешительных полномочий за органами исполнительной власти разного уровня (федеральными и региональными) в рамках совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это позволит делать комплексные и эффективные выводы по совершенствованию разрешительной системы в России, поможет унифицировать виды региональных органов, задействованных в реализации разрешительных функций; единобразить их статутные и процессуальные акты, содержащие нормы разрешительного характера; четко определить компетенцию органов субъектов федерации, отграничив их полномочия от полномочий органов Российской Федерации.

Литература

1. Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования / А.А. Долгополов // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 18–22.
2. Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 19–22 и др.
3. Шохин Д.В. Нормативно-правовое обеспечение разрешительной системы в Российской Федерации / Д.В. Шохин // Законодательство. 2011. № 2. С. 32–39.

¹⁸ См.: Шохин Д.В. Нормативно-правовое обеспечение разрешительной системы в Российской Федерации // Законодательство. 2011. № 2. С. 32–39.