

№ 6 (58)
2019

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

- 36** *Зубарев С. М.*
О контроле в системе федеральных органов
исполнительной власти

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 49** *Серков П. П.*
Административные правоотношения
- 65** *Старостин С. А.*
О налоговых административных правонарушениях
- 73** *Степаненко Ю. В.*
Логика преобразований в исполнительной власти
- 104** *Сабеева С. В.*
Права и свободы человека в Российской
Федерации и их защита органами исполнительной
власти в контексте духовно-культурной
безопасности личности, общества и государства:
мировоззренческий выбор
- 158** *Поляков М. М.*
Специализированные антикоррупционные органы
государственной власти и должностные лица
в России и зарубежных странах



№ 6 (58)
2019

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
И ПРОЦЕСС**

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент.

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор.

Главный редактор:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Члены редакционного совета:

АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор.

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор.

БИРЮКОВ Павел Николаевич — заведующий кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор.

ВОЛКОВ Геннадий Александрович — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук.

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ДЮФЛО Ален — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюффо и партнеры» (г. Лион, Франция), преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена.

ЕГОРОВА Мария Александровна — профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

ЕРШОВА Инна Владимировна — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЕФИМОВА Людмила Георгиевна — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор.

ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Евгений Петрович — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Нина Сергеевна — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО» (Республика Беларусь), кандидат юридических наук, профессор.

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор.



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019

6/2019

Учредитель:
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЛАПИНА Марина Афанасьевна — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук.

ЛЮТОВ Никита Леонидович — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор.

НИКИТИН Сергей Васильевич — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор.

РАССОЛОВ Илья Михайлович — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

РОЗА Фабрис — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны (Франция).

РОМАНОВА Виктория Валерьевна — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук.

СОКОЛОВА Наталья Александровна — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — заведующий сектором сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

Цай Цзюнь — директор Юридического института Хэнаньского университета (КНР), доктор юридических наук, профессор.

ЦОПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент.

ШИЛЬСТЕЙН Давид — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна (Франция).

ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович — начальник Управления содействия международному развитию и взаимодействию с международными организациями Федерального агентства по делам СНГ, соотечественникам, проживающим за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству, доктор политических наук.

Ответственный секретарь:

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики НИИ Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ответственный редактор выпуска:

СТАРОСТИН Сергей Алексеевич — профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Дата выхода в свет: 05.08.2019.

Усл. печ. л. 26,88. Формат 84x108/16. Тираж 150 экз.

Издатель — Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Адрес редакции:

125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Тел.: (499) 244-88-88 (доб. 556).

E-mail: vestnik@msal.ru

№ 6 (58)
2019

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition

**ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCEDURE**

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairman of the Editorial Board:

BLAZHEEV Viktor Vladimirovich — Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Proceedings, PhD in Law, Associate Professor.

Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

GRACHEVA Elena Yurievna — First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Doctor of Law, Professor.

Editor-in-Chief:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

Editorial Board members:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor.

BEZVERKHOV Arthur Genadievich — Dean of the Law Faculty of the Samara National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Doctor of Law, Professor.

BIRYUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of Theory of the State and Law, International Law and Comparative Jurisprudence of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor.

BUKALEROVA Ludmila Aleksandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Law, Professor.

VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law.

VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna — Head of the Department of Criminal Procedure Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

DUFLOT Alain — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners» (Lyon, France), Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University.

EGOROVA Maria Aleksandrovna — Professor of the Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

ERSHOVA Inna Vladimirovna — Head of the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Head of the Department of Banking Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Doctor of Law, Professor.

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Forensic Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Nina Sergeevna — Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Republic of Belarus, PhD in Law, Professor.

KISELEV Sergey Georgievich — Head of the Department of the Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Doctor of Philosophy, Professor.

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2019

Founder:

The Federal State Budgetary Educational
Establishment of the Higher Training
“Kutafin Moscow State Law University (MSAL)”

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

LAPINA Marina Afanasievna — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law.

LYUTOV Nikita Leonidovich — Head of the Department of Labor and Social Security Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Doctor of Economy, Professor.

NIKITIN Sergey Vasilievich — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Doctor of Law, Professor.

NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Rights of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadievich — Director of Agrarian and Technological Institute of Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Agricultural Sciences, Professor.

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Professor of the Department of IT Law and Digital Technologies of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

ROSA Fabrice — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne (France).

ROMANOVA Victoria Valerievna — Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law.

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

RYLSKAYA Marina Aleksandrovna — Director of the Institute of Problems of an Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor.

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Vice-Rector for Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of the Theory of State and Law, Doctor of Law, Professor.

SOKOLOVA Natalya Aleksandrovna — Doctor of Law, Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Associate Professor.

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Head of the Sector of Agricultural and Land Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Doctor of Law, Professor.

TSAY TSZYUN — Director of the Law Institute of Henan University (the PRC), Doctor of Law, Professor.

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, PhD in Law, Associate Professor.

CHILSTEIN David — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne (France).

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — Head of the Department of International Development Assistance and Interaction with International Organizations of the Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation, Doctor of Political Sciences.

Executive Secretary Editor:

SEVRYUGINA Olga Aleksandrovna — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editor-in-Chief of the Issue:

STAROSTIN Sergei Alekseevich — Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

Passed for printing 05.08.2019.

Publication base sheet 26,88.

Circulation 150 cop.

Publisher: Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Bld. 9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

The address of the Editorial Office:

Bld. 9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

Tel.: (499) 244-88-88 (# 556).

E-mail: vestnik@msal.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Слово к читателю	7
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	9
АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ	36
Зубарев С. М. О контроле в системе федеральных органов исполнительной власти	36
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Исполнительная власть: проблемы и перспективы	49
Серков П. П. Административные правоотношения	49
Старостин С. А. О налоговых административных правонарушениях	65
Степаненко Ю. В. Логика преобразований в исполнительной власти	73
Проблемы совершенствования системы органов исполнительной власти	
Бакурова Н. Н. Система федеральных органов исполнительной власти в России	81
Ведяшкин С. В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти	87
Спирidonов П. Е. Современные вопросы развития системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации	96
Исполнительная власть в российской политической системе сегодня	
Сабеева С. В. Права и свободы человека в Российской Федерации и их защита органами исполнительной власти в контексте духовно-культурной безопасности личности, общества и государства: мировоззренческий выбор	104
Административная ответственность в системе исполнительной власти	
Сладкова А. В. Принцип презумпции невиновности в административной ответственности на примере административных правонарушений в области рынка ценных бумаг	116

Стандзонь Л. В., Лебедева Е. А. К вопросу о реализации административной ответственности	124
Ярковой С. В. Административно-правовые способы восстановления законности административной правоприменительной деятельности: понятие и виды	135
Проблемы административного права в сфере генной инженерии	145
Шилюк Т. О. Основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти в области генной инженерии	145
Зарубежный опыт	151
Гридин С. И. Военная служба в римском праве	151
Поляков М. М. Специализированные антикоррупционные органы государственной власти и должностные лица в России и зарубежных странах	158
Ченерелли А. Административные процедуры в итальянском праве	165
Трибуна молодого ученого	173
Ализаде М. Г. Государственные услуги в России: понятие и виды	173
Добкин А. Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне	179
Кадетова А. Д. Органы исполнительной власти Российской Федерации в системе субъектов правотворчества	186
Матюшенков Д. М. Некоторые аспекты взаимодействия полиции и общественных объединений в сфере охраны общественного порядка	194
Огиенко А. С. Полномочия субъектов Российской Федерации по противодействию правонарушениям в сфере иммиграционных отношений	200
Сахипгареева А. Р. К вопросу об осуществлении государственного регулирования в сфере ядерной медицины Соединенных Штатов Америки	208

ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ	214
КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ	219
ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ	223
ПАМЯТНИКИ ПРАВА	223
Манифест «Образование Государственного совета» от 1 января 1810 г. (извлечение)	223
Манифест 25 июня 1811 г. «Об общем учреждении министерств» (извлечение)	232
Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. (извлечение)	239
ПОСТСКРИПТУМ	243
Россия. 100 лет назад: месяц в истории страны	243
Награды Родины	252
Орден Святого апостола Андрея Первозванного	252

Слово к читателю



Слово к читателю

Пятый для нашей кафедры выпуск журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» снова, как и четыре предыдущих, посвящен исследованию одной, но важной проблемы: результатам реформы системы и структуры органов исполнительной власти. Осенью 2018 г. наша кафедра провела научно-практическую конференцию, посвященную этой проблеме, и многие выступления на этой конференции опубликованы в журнале.

Особо хочется отметить актуальность журнала: он подготовлен и выходит сразу после принятия Президентом Российской Федерации майских указов, которые не только внесли существенные изменения в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти (Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»), но и поставили перед ними важные общественно значимые задачи (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»).

Уверен, что читатель найдет ответы на многие вопросы, которые сегодня задают ученые, практики, студенты. Насколько эффективна сегодня система органов исполнительной власти, соответствуют ли их функции

тем задачам, которые поставлены в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. Читатель, несомненно, найдет ответы на эти и еще многие вопросы, связанные с реформой системы и структуры исполнительной власти.

В журнале представлены научные публикации не только ведущих административистов (рубрика «Авторитетное мнение»), но и тех, кто, очевидно, займет в недалеком будущем свое достойное место среди ученых, представителей науки административного права и процесса (рубрика «Вектор административной науки»).

В журнале опубликованы научные статьи молодых ученых, чье мнение также интересно читателям.

Мы надеемся, что этот выпуск журнала окажется не только интересным, но и полезным изданием. Мы будем признательны читателю, если он выскажет свои пожелания по улучшению его качества.

С. А. Старостин,
*ответственный редактор выпуска,
профессор кафедры административного права
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

ГЛАВНЫЕ СОБЫТИЯ МЕСЯЦА

Президент Монголии встретился с делегацией Ассоциации юристов России во главе с ректором МГЮА Виктором Блажеевым



24 июня 2019 г. в Госрезиденции Президент Монголии встретился с делегацией Ассоциации юристов России во главе с председателем АЮР, ректором Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктором Блажеевым.

«Россия делает большие успехи в выявлении и раскрытии преступлений коррупционной направленности, и я рад началу сотрудничества между монгольскими юристами и группой российских юристов, имеющих опыт в этой области», — отметил Президент Монголии Халтмаагийн Баттулга на встрече с делегацией Ассоциации юристов России.

Президент Баттулга также выразил свою позицию по сложным и неприемлемым вопросам, связанным с коррупцией в горнодобывающей отрасли и отмыванием денег в Монголии, выразив при этом надежду, что российская сторона будет тесно сотрудничать и делиться своим опытом с Ассоциацией юристов Монголии.

Делегация Ассоциации юристов России в составе 17 человек находилась с рабочим визитом в Улан-Баторе с 22 по 27 июня по приглашению Ассоциации юристов Монголии.

¹ URL: <https://msal.ru/news/>



Делегация МГЮА посетила Объединенный институт ядерных исследований



Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) продолжает расширять сотрудничество с ведущими организациями, занимающимися фундаментальными и прикладными исследованиями в области современных научных технологий.

10 июня 2019 г. в наукограде Дубна состоялась встреча проректора по научной работе Университета **Владимира Синюкова**, преподавателей кафедры международного права и магистрантов программы «Юрист в сфере науки и высоких технологий» с представителями международной межправительственной организации — Объединенного института ядерных исследований (ОИЯИ).



Вице-директор ОИЯИ, доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук **Борис Шарков** прочитал для участников встречи обзорную лекцию об истории создания и развития международной межправительственной организации, правовой природе и структуре ОИЯИ, современных направлениях научных исследований. Были рассмотрены юридические коллизии, с которыми сталкивается ОИЯИ в своей деятельности, вытекающие из особого правового статуса организации, членами которой являются 18 государств. Руководитель Управления персонала и инновационного развития **Александр Рузаев** отметил, что за последние несколько лет увеличилось финансирование ОИЯИ, и в настоящее время Институт

занимает ведущие мировые позиции. Однако остается потребность в высококачественном правовом сопровождении деятельности ОИЯИ. Участники встречи задавали вопросы, касающиеся влияния современной политической ситуации в международных отношениях на деятельность Института.

Вторая часть встречи прошла в формате экскурсии. Участники посетили единственный в России сверхпроводящий ускоритель протонов и тяжелых ионов — Нуклотрон, на базе которого ведется сооружение нового ускорительного комплекса, включающего бустерный накопитель и ионный коллайдер NICA. С 2016 г. в ОИЯИ запущена высокотехнологичная линия по сборке и криогенным испытаниям сверхпроводящих магнитов, используемых для создания коллайдера NICA.

Завершающий этап экскурсии прошел в одной из семи лабораторий ОИЯИ. В Лаборатории ядерных реакций имени Г. Н. Флерова ученый секретарь лаборатории **Александр Карпов** отметил, что за ОИЯИ был официально закреплен мировой приоритет открытия многих новых элементов периодической системы химических элементов Д. И. Менделеева.

ЛЕТНЯЯ ШКОЛА 2019

Летняя школа — 2019 «Перспективы правовых исследований в условиях больших вызовов»



17 июня состоялось торжественное открытие Летней школы молодых ученых — 2019 «Перспективы правовых исследований в условиях больших вызовов».

С приветственным словом к участникам Летней школы обратились ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Виктор Блажеев**, первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Елена Грачева**, проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Владимир Синюков** и директор института «Аспирантура и докторантура» **Мария Варлен**.



В этот день состоялась сессия «Право и цифровые технологии» под руководством **Олега Гриня**, директора Центра мониторинга законодательства и правоприменения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Внедрение цифровых технологий, безусловно, является определяющим фактором для развития экономики, влияет на социальную, культурную и политическую сферы. В этих условиях право как важнейший регулятор общественных отношений не только не остается в стороне, оно является гарантом корректной имплементации цифровых новелл в реальные отношения.

Подобные изменения в праве имеют как минимум две составляющие. Во-первых, право модернизируется по содержанию в связи с возникновением новых, ранее не существовавших или не имевших повсеместного распространения явлений (например, криптовалют, технологий искусственного интеллекта, систем распределенных реестров, виртуальных объектов и т.д.). Это предполагает необходимость создания новых правовых норм и институтов.

Во-вторых, цифровые технологии проникают в правореализационную деятельность, и классические юридические действия приобретают новые формы (цифровизация процессов оказания государственных услуг и государственного управления, заключение договоров через Интернет, автоматизация процессов принятия решений в процессуальной сфере и др.). Традиционные правовые институты проходят «проверку на прочность» — либо они подтверждают свой универсальный характер вне зависимости от новой реальности, либо подлежат корректировке.

В России подходы к развитию права в условиях цифровой трансформации на государственном уровне формализованы в рамках федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», который входит в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации» (паспорт которой утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №16). Положения данного федерального проекта являются ключевым ориентиром развития правового регулирования в указанной области до 2021 г. Поэтому первое мероприятие сессии было посвящено системе нормативного обеспечения развития цифровой экономики.

В ходе дискуссионной площадки «Нормативное обеспечение развития цифровой экономики» о системе управления национальной программой и актуальных

проблемах в данной сфере выступили **Антон Лебедев**, директор Департамента правовых основ цифровой экономики Минэкономразвития России, и представители Аналитического центра при Правительстве РФ **Сергей Лещенко**, заместитель руководителя проектного офиса по реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», **Виктор Вобликов**, **Оксана Годзенко**, координаторы проектов проектного офиса по реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Ключевой цифровой технологией, развитие которой обеспечивает модернизацию многих процессов, в том числе в сфере права, является искусственный интеллект. В связи с этим программу сессии продолжил мастер-класс «Искусственный интеллект и право» одного из ведущих экспертов в сфере взаимодействия искусственного интеллекта и права, тематике legal tech в России **Хольгера Цшайге**.

В рамках сессии также состоялись три тематических круглых стола по вопросам развития частного права, публичного права и государственного управления, уголовного и уголовно-процессуального права в условиях цифровой трансформации:

- 1) «Частноправовое регулирование в условиях развития цифровых технологий». Модератор: **Елена Богданова**, и. о. заведующего кафедрой гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); эксперты: **Петр Лялин**, заместитель директора по правовым вопросам и технологиям компании «Синерджи Ресерч Групп», член Комиссии Московского отделения АЮР по правовому обеспечению цифровой экономики, **Елена Гринь**, заместитель заведующего кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);
- 2) «Новые подходы публичного права и государственного управления в условиях цифровой трансформации». Модератор: **Андрей Агапов**, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); эксперты: **Светлана Федченко**, начальник отдела нормативного и методологического обеспечения государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Управления регистрации и учета налогоплательщиков ФНС России, **Армен Степанян**, доцент кафедры европейского и интеграционного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);
- 3) «Цифровые технологии в уголовном праве и процессе». Модератор: **Лариса Масленникова**, профессор кафедры уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); эксперты: **Юрий Гаврилин**, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, **Татьяна Вилкова**, доцент кафедры уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

По окончании круглых столов состоялось подведение итогов и вручение дипломов победителям конкурса творческих работ «Право в цифровом будущем России»: Чирнинову Алдару, Таюповой Карине, Полшковой Марии.

Третий день Летней школы молодых ученых был посвящен вопросам правового регулирования международного научно-технического взаимодействия.

Модератором сессии «Международные проекты научно-технологического развития и право» выступила **Дарья Мошкова**, заведующий кафедрой налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).



В рамках сессии состоялась лекция-презентация «Ядерные технологии и атомная энергетика в современном мире» Георгия Тихомирова, заместителя директора института ядерной физики и технологий НИЯУ «МИФИ».

Лекции-презентации Игоря Яшина, профессора Института ядерной физики и технологий НИЯУ «МИФИ» была посвящена реализации научно-исследовательских проектов, в том числе класса мегасайенс.

О необходимости обеспечения присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в приоритетных областях научно-технологического развития, что обеспечит привлекательность работы для российских и зарубежных ведущих ученых, говорилось на лекции-дискуссии «Правовые основы реализации мегасайенс-проектов в России и на международном уровне» **Дарьи Мошковой**, заведующей кафедрой налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и **Елены Горловой**, доцента кафедры налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Виталий Слепак, доцент кафедры интеграционного и европейского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), на лекции-презентации «Правовые механизмы финансирования научных исследований: российский и мировой опыт» рассказывал о международной научной кооперации, являющейся важнейшим условием реализации научно-технологических проектов, финансирование которых на территории Российской Федерации может осуществляться за счет российских и зарубежных источников. При этом подразумевается, что международное сотрудничество в данной области должно развиваться.

Далее состоялся круглый стол «Правовая проблематика реализации научных проектов и исследований в России и за рубежом» под руководством названных спикеров.

Завершился день обзорной лекцией «Стратегия научно-технологического развития: в поисках приоритетов» **Сергея Зенина**, директора НИИ Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В четвертый день Летней школы состоялась сессия «Общие подходы к правовому регулированию в условиях больших вызовов».

Руководитель Летней школы молодых ученых — 2019, проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Владимир Синюков** в рамках лекции-презентации «Стратегия научно-технологического развития: приоритеты правовых исследований» затронул фундаментальные изменения юридической науки в связи с внедрением результатов научно-технического прогресса в различные сферы жизни. Ключ к ответу на большие вызовы лежит в глубинных изменениях права через поиск новых моделей регулирования.

Живой интерес у участников Летней школы вызвал методический семинар «Финансовое содействие государства в реализации научных идей» **Сергея Лебедева**, заместителя генерального директора Российского научного фонда, который в своем выступлении указал на необходимость выявления перспективных и амбициозных научных проектов, наиболее эффективных и результативных ученых, способных сплотить вокруг себя коллектив единомышленников, воспитать молодое поколение российских ученых, выполняющих исследования на самом высоком мировом уровне.

Семинар «Значение и сущность социального интеллекта на этапе перехода между парадигмами деления ресурсов и генерирования ресурсов. Методика «Коммуникационный мастер-ключ (КМК)»» провел **Олег Молодцов**, руководитель комитета по образованию Московской ассоциации предпринимателей (МАП), раскрывший молодым ученым представление об оригинальном способе решения следующих основных задач:

- контроль эмоциональных состояний;
- нейтрализация конфликтных ситуаций;
- принятие качественных коллективных решений;
- продуктивное деловое и бытовое коллективное взаимодействие, позитивная модификация культуры общения и совместной деятельности;
- интегрированное ориентирование в социально-экономической сфере.

Большое впечатление на слушателей Летней школы произвела лекция ректора по учебной и методической работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Марии Мажориной** «Сетевая парадигма частного права как новая исследовательская повестка (на отдельных примерах)», на которой обсуждались вопросы формирования новой парадигмы, появления новых глобальных и цифровых платформ, в рамках которых складываются преимущественно трансграничные частноправовые отношения.

После занятий участники Летней школы в рамках культурной программы посетили Саввино-Сторожевский монастырь.

Сессия в пятый день проведения Летней школы была посвящена проблемам права и биотехнологиям, модератором которой выступил **Александр Мохов**, профессор, и. о. заведующего кафедрой медицинского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Достижения биологии, генетики, медицины и иных наук, ускорение научно-технического прогресса, развитие современных биотехнологий, появление новых средств медицинского применения (лекарственных препаратов, основанных на новых принципах, биомедицинских клеточных продуктов и др.), с одной стороны, дают новые возможности для сферы здравоохранения, общества и государства, с другой — влекут за собой ряд новых угроз, рисков, обуславливают потребность регулирования биотехнологий на базе новых принципов и подходов, которые еще только предстоит выработать. Их разработка и утверждение возможны с учетом определения цели и задач отечественного биотеха в целом и его отдельных направлений.

В рамках лекции-дискуссии «Биомедицина — первоисточник новых медицинских технологий» **Александр Яворский**, главный научный сотрудник Пущинского естественно-научного института, рассмотрел современные вызовы для биомедицины. Новые технологии и формирующийся на них спрос ставят на повестку дня вопрос о развитии и новых секторах производства (широкой номенклатуры новых товаров для промышленности, сельского хозяйства, медицины, бытового потребления и др., а также IT-технологий). Развивающиеся биотехнологии требуют также подготовки высококвалифицированных кадров для науки, образования, здравоохранения, промышленности.

Интерактивное занятие **Марии Бородиной**, заведующего кафедрой неотложных состояний Академии постдипломного образования ФГБУ ФНКЦ ФМБА России, было посвящено проблемам правового регулирования гендерной верификации.



Александр Мохов в лекции-обсуждении «Биомедицинскому проекту — надлежащее организационное и правовое обеспечение» затронул проблемы неадекватности отечественного законодательства потребностям современной науки и инновационной деятельности, практической медицины, а также иных видов и сфер экономической деятельности.

Участники продолжили работу в малых группах по подготовке к защите тезисов по темам:

- проблемы применения репродуктивных технологий;
- проблемы применения генетических технологий;
- проблемы защиты прав наиболее уязвимых граждан;
- проблемы обеспечения биологической безопасности.

Завершающим этапом работы пятого дня Летней школы стал круглый стол «Проблемы применения современных технологий в медицине и смежных с ней сферах в условиях действующего законодательства» под руководством **Александра Мохова** и **Александра Яворского**.

В заключительный день работы Летней школы состоялась сессия «Право, бизнес, образование в условиях цифровой среды».

В первой половине дня были проведены мастер-классы под руководством кандидата юридических наук, заведующего кафедрой практической юриспруденции Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Александра Ермоленко**.

Елена Шигидина, руководитель практики FBK Legal, провела мастер-класс «Технология сделок M&A. Маршрутная карта приобретения бизнеса с основным активом в виде интеллектуальной собственности». В рамках мастер-класса участники прошли все этапы структурирования сделки по приобретению компании-правообладателя, обратили внимание на особенности продаваемого актива, поразмышляли, какие инструменты в сделке помогут защитить обе стороны и попытались определить выигрышную стратегию.

Мастер-класс **Елизаветы Капустиной**, старшего юриста FBK Legal, касался практических вопросов защиты деловой репутации в сети Интернет в Российской Федерации. Участники рассматривали определение методов исполнения судебных актов и удаления порочащих сведений с сайтов в сети Интернет, обсуждали проблемы надлежащего ответчика по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации в сети Интернет, разбирали вопросы подведомственности соответствующих споров, объем доказывания причинения репутационного вреда, разграничения между личным мнением и диффамационным утверждением. В завершение мастер-класса молодым ученым было предложено сформулировать правовую позицию по спору о защите деловой репутации как на стороне истца, так и на стороне ответчика.

Неподдельный интерес у слушателей вызвала лекция-дискуссия «Развитие юридического образования в условиях цифровизации. Проблемы формирования единой цифровой среды доверия в образовательной сфере» **Алексея Минбалева**, заведующего кафедрой информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктора юридических наук, профессора.

В рамках сессии состоялась презентация научного журнала «Kutafin University Law Review», которую представил Чарльз Годдард, главный редактор.

Заключительным этапом Летней школы стал круглый стол «Правовые исследования в условиях больших вызов и новые направления подготовки юристов» под руководством **Елены Нечаевой**, кандидата юридических наук, заместителя руководителя Управления Администрации Президента Российской Федерации по научно-образовательной политике. В рамках круглого стола участники школы презентовали научные проекты по проблемным вопросам правовых исследований в условиях больших вызовов, подготовленных ими по итогам работы в школе.

По завершении работы Летней школы молодых ученых проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Владимир Синюков** подвел общие итоги. Участникам были вручены удостоверения о повышении квалификации и сертификаты участников.

КОНФЕРЕНЦИИ, СЕМИНАРЫ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ

Главные итоги IX Петербургского международного юридического форума — 2019

ПМЮФ проходит с нарастающим успехом, и в этот году число его участников впервые превысило 5 тысяч. Количество стран, представленных на его площадках, также было рекордным — 95, а деловая программа включала более 120 официальных мероприятий.

Ежегодно растет и представительство различных сегментов юридической практики — адвокатов, юридических консультантов, бизнес-консалтинга, а также органов государственной власти, научных школ, судов, нотариата и международных организаций.

Международные организации традиционно проявляют большой интерес к Форуму, и в 2019 г. на ПМЮФ были представлены такие авторитетные организации, как Гагская конференция по международному частному праву, ЮНСИТРАЛ, Европейский суд по правам человека, Директорат Совета Европы по правам человека, Управление по правам человека ООН, ВОИС.

ПМЮФ является постоянно длящимся проектом: ряд форматов, которые были инициированы Форумом, сейчас работают в круглогодичном режиме — это и Юридическая академия ПМЮФ, и Центр международных правовых исследований.

X Петербургский международный юридический форум пройдет с 19 по 23 мая 2020 г.

Представители МГЮА приняли участие в работе основных секций, так, проректор по научной работе Университета, доктор юридических наук, профессор Владимир Синюков и заведующий кафедрой интеллектуальных прав, доктор юридических наук, профессор





Новосёлова Л.А. в качестве спикеров приняли участие в панельной дискуссии «Алексеев С.С.: через тернии к праву».

Основная миссия панельной дискуссии — возрождение и развитие теоретического мышления через обращение к научному наследию С.С. Алексеева, иных выдающихся учёных правоведов. Теоретические разработки необходимы как в научных, образовательных учреждениях, так и экспертных сообществах при построении правовых стратегий, поиске межотраслевых связей, что востребовано в ходе подготовки концепций развития законодательства, законов и имеет непосредственное отражение в применении права юристами-практиками, государственными органами и судами.

Участники дискуссии обсудили, в том числе:

- Насколько важна общая теория права для современного юридического образования? Есть ли необходимость совершенствовать теоретическую подготовку современных юристов?
- Насколько востребованы разработки общей теории права в практике законотворчества и правоприменения? В какой форме оптимально привлечение теоретиков права?

— Как судебное сообщество относится к стратегии развития права в России? Что такое судебное право сегодня? Каковы верхний и нижний пределы правового регулирования? Где заканчивается его недостаточность и начинается избыточность? Как определить эффективность нормы, снять коллизии?

Профессор кафедры конкурентного права МГЮА, доктор юридических наук Мария Егорова в качестве спикера приняла участие в панельной дискуссии «Интеллектуальная собственность и антимонопольное регулирование». Руководителем панельной дискуссии выступил заведующий кафедрой конкурентного права МГЮА Пузыревский С.А.

В рамках панельной дискуссии темами для обсуждения стали:

- Соотношение антимонопольного регулирования и права интеллектуальной собственности.
- Эффективность существующего антимонопольного законодательства в современной экономике, основанной на информационных технологиях и интеллектуальной собственности.
- Направления развития законодательства для исключения коллизии частных и публичных интересов и обеспечения баланса, основанного на развитии конкуренции и поддержке инноваций.

Мартенсовские чтения — 2019 — «Женевские Конвенции: 70 лет спустя»



30—31 мая 2019 г. на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета состоялась XIII Международная научно-практическая конференция по международному гуманитарному праву «Мартенсовские чтения — 2019» — «Женевские Конвенции: 70 лет спустя», организованная Между-





народным Комитетом Красного Креста совместно с Российской Ассоциацией международного права и Санкт-Петербургским государственным университетом.

В работе конференции приняли участие около 200 человек. Были проведены заседания следующих секций: «Женевские конвенции: 70 лет спустя», «Противодействие терроризму: правовые аспекты», «Противодействие терроризму: практические и политические аспекты», «Истоки сдержанности бесчеловечного поведения на войне», «Дети и война», «Окружающая среда и международное гуманитарное право», «Война в городах: посвящается 75-летию снятия блокады Ленинграда».

Заведующий кафедрой международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Наталья Соколова** выступила модератором и спикером секции «Окружающая среда и международное гуманитарное право».

Профессор кафедры международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Вячеслав Батырь** выступил с докладом «Ведение боевых действий в городах» в рамках секции «Война в городах: посвящается 75-летию снятия блокады Ленинграда».

«Мартенсовские чтения» — это международная научно-практическая конференция по международному гуманитарному праву. Научное сообщество юристов-международников из государств — участников СНГ рассматривает «Мартенсовские чтения» в качестве одного из главных событий года.

Круглый стол «Инцидент в Керченском проливе 25 ноября 2018 года: международно-правовой анализ приказа Международного трибунала ООН по морскому праву (МТМП) от 25 мая 2019 года»

5 июня в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся круглый стол «Инцидент в Керченском проливе 25 ноября 2018 года: международно-правовой анализ приказа Международного трибунала ООН по морскому праву (МТМП) от 25 мая 2019 года».

Организатором мероприятия выступила кафедра международного права.

Особое внимание участники круглого стола уделили анализу меморандума, подготовленного Российской Федерацией, обсуждению вопроса о юрисдикции в отношении спора, переданного на арбитраж в соответствии с Приложением VII к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., разграничению военных и правоохранительных действий, а также перспективам развития ситуации, в том числе в рамках МТМП.

В работе круглого стола приняли активное участие преподаватели кафедры международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и представители кафедры международного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. На мероприятии присутствовали также студенты и аспиранты Университета.



Круглый стол «Конституционно-правовая идентичность представительной власти»

В Волго-Вятском институте (филиале) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 14 июня прошел научно-практический круглый стол «Конституционно-правовая идентичность представительной власти», посвященный Дню России.

Модератором круглого стола выступила заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **Валентина Комарова**.

В работе круглого стола приняли участие Председатель Законодательного Собрания Кировской области **Владимир Быков**, глава комиссии ОЗС по регламенту Юрий Балыбердин, глава комитета по законодательству и местному самоуправлению Валерий Басюк, начальник Правового управления Аппарата ОЗС Денис Самсонов, консультант Правового управления Г.Н. Плотникова, председатель Молодежного парла-



мента при ЗСКО Ярослав Шулаков, магистранты, представители Общественной палаты Кировской области.

«Представительная власть, — отметила в своем докладе Валентина Викторовна, — воплощает в себе исторические традиции, свойственные русскому народу, а органы представительной власти наиболее открыты для работы с институтами гражданского общества и обладают потенциалом стать ведущими в формировании правовой идентичности».

«Заявленная тема круглого стола крайне актуальна на сегодняшний день, — подчеркнул в своем выступлении Владимир Быков. — Думаю, что сегодня в этой аудитории мы услышим немало интересных практических предложений, которые будут полезны нам в законотворческой деятельности».

Круглый стол «Актуальные проблемы энергетического права»



21 июня 2019 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся круглый стол «Актуальные проблемы энергетического права».

С приветственным словом к гостям и участникам круглого стола обратилась первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор **Елена Грачева**. Елена Юрьевна отметила актуальность темы круглого стола и его значимость в современных условиях развития российского законодательства.

В рамках мероприятия состоялось первое заседание Комиссии по энергетическому праву Московского регионального отделения Ассоциации юристов России.

Модераторами мероприятия выступили:

Мария Егорова — начальник управления международного сотрудничества МГЮА, профессор кафедры конкурентного права, заместитель председателя Исполнительного комитета Московского отделения АЮР, Директор международного НОЦ Сравнительного правоведения и председатель Комиссии по совершенствованию антимонопольного законодательства Московского отделения АЮР, член Международного комитета цифровой экономики (БРИКС);

Жанна Седова — доцент кафедры международного права Российского государственного университета правосудия при Верховном Суде РФ, директор по правовым вопросам и корпоративным отношениям, корпоративный секретарь Совета директоров ПАО «Энел Россия», председатель Комиссии по энергетическому праву Московского отделения Ассоциации юристов России.

Основными темами обсуждения стали:

- 1) конституционно-правовые аспекты расследования аварий в электроэнергетике;
- 2) общие принципы запрета совмещения видов деятельности в электроэнергетике (unbundling — «вертикальная дезинтеграция»): мировой опыт и проекция на российскую специфику;

- 3) принцип эстоппель как основание для взыскания убытков инвесторами с сетевых организаций, осуществляющих публичное раскрытие своих инвестиционных программ в силу закона.

Среди докладчиков/участников мероприятия и членов Комиссии также были: Дмитрий Кравченко, руководитель практики Адвокатской конторы «Аснис и партнеры», председатель Исполкома Московского отделения АЮР, член совета Адвокатской палаты г. Москвы; Виктор Набойченко, ответственный секретарь Комиссии по энергетическому праву Московского отделения Ассоциации юристов России.

Научная конференция «Подготовка кадров и правовое обеспечение реализации научных проектов класса «мегасайенс»



20—21 июня прошла совместная с Национальным исследовательским ядерным университетом «МИФИ» научная конференция «Подготовка кадров и правовое обеспечение реализации научных проектов класса «мегасайенс»».

Участниками конференции стали представители Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ», Объединенного института ядерных исследований, Государственной корпорации «Росатом», Государственного университета «Дубна», Национального исследовательского центра «Курчатовский институт», Института ядерной физики имени Г. И. Будкера и Института катализа имени Г. К. Борескова Сибирского отделения Российской академии наук, а также профессорско-преподавательский состав и аспиранты Университета.





Фото: НИЯУ «МИФИ»

В первый день конференции в НИЯУ «МИФИ» прошел круглый стол по кадровому обеспечению научных проектов. Участников мероприятия приветствовал ректор НИЯУ «МИФИ» Михаил Стриханов, который отметил важность обсуждаемой темы и передал слово первому заместителю министра науки и высшего образования Григорию Трубникову.

Замминистра выступил с докладом о современном состоянии исследовательской инфраструктуры и перспективах ее развития. По его словам, *«средства, которые государство готово вкладывать в развитие исследовательской инфраструктуры на территории Российской Федерации, просто колоссальные»*. Два крупных проекта — исследовательский реактор ПИК

в Гатчине и коллайдер NICA в Дубне — уже финансируются. Еще три проекта находятся в стадии обсуждения. Они должны быть реализованы в формате центров междисциплинарных исследований, став местом для решения прорывных задач по всему спектру научных исследований не только фундаментального, но и прикладного характера.

Представитель Министерства также отметил, что сегодня НИЯУ «МИФИ» — один из флагманов международной научной и исследовательской повестки.

Об участии вуза в мегасайенс-проектах рассказал в обзорном докладе профессор НИЯУ «МИФИ» **Александр Васильев**. Говоря о международных исследованиях, он упомянул научно-образовательный центр «НЕВОД», который «силами ученых мирового уровня был разработан и теперь эксплуатируется полностью на территории НИЯУ «МИФИ». Профессор подчеркнул, что эта установка помогает достигать результатов мирового уровня.

21 июня заседание конференции прошло в стенах Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Его открыла первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Елена Грачева**. Модератором заседания выступила Дарья Михайловна Мошкова, заведующий кафедрой налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В работе заседания также принял участие ректор Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ» **Михаил Стриханов**.

На конференции были подняты актуальные вопросы функционирования установок класса «Megascience» за рубежом и в России, в том числе:

- международного экспериментального термоядерного реактора (ITER);
- большого адронного коллайдера (LHC) и проводимого на нем эксперимента ATLAS;
- коллайдера тяжелых ионов (НИКА) в Дубне;
- высокопоточного исследовательского реактора (ПИК) в Санкт-Петербурге;
- источнике синхротронного излучения 4-го поколения (ИССИ-4) в Москве;
- сибирского кольцевого источника фотонов (СКИФ) в Новосибирске.

В частности, в обсуждении затронули аспекты бюджетного, внебюджетного и грантового финансирования мегасайенс-проектов, внимание было уделено необходимости внедрения системы государственно-частного партнерства в сферу

науки. Было выявлено отсутствие законодательного определения понятия «уникальная научная установка класса «мегасайенс»».

Также в ходе работы заседания были выявлены нормативные проблемы регулирования научных проектов класса «мегасайенс», а именно отсутствие единой системы нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность субъектов (ученых, научных организаций, государств) в рамках реализации проектов класса «мегасайенс» и особенности их правового статуса; определяющих организационно-правовые формы в рамках международных и национальных научных коллабораций и выявляющих особенности бюджетного и внебюджетного финансирования уникальных научных установок класса «мегасайенс».

Участники конференции указали на необходимость развития международной научной кооперации — важное условие для реализации научно-технологических проектов.

Один из главных результатов дня — вывод о дальнейшем междисциплинарном сотрудничестве организаций, представляемых участниками заседания, важности привлечения молодых специалистов, в том числе из Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) к проведению международных исследований на уникальных научных установках.

Мероприятие прошло при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15036мк «Модели правового регулирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» на национальном и международном уровнях в условиях технологического развития Российской Федерации».

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) выражает глубокую благодарность участникам конференции и надеется на продолжение сотрудничества!

Научно-методологический семинар «Управление государственной и муниципальной собственностью»

24 июня 2019 г. на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся научно-методологический семинар «Управление государственной и муниципальной собственностью».

С приветственным словом выступила доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) **Инна Ершова**.

В рамках работы семинара были затронуты следующие вопросы:

- право государственной собственности;
- управление государственной собственностью в России до 1917 г.;
- управление государственной собственностью в период нэпа (20-гг. XX в.);





- современные тенденции управление государственной собственностью в зарубежных странах;
- государство как субъект хозяйствования;
- государственное регулирование экономики;
- политико-правовая оценка законодательства о приватизации;
- защита экономического публичного правопорядка;
- основные положения проекта Концепции управления государственного имущества.

На научно-методологическом семинаре также прошла презентация учебника «Управление государственной и муниципальной собственностью» доктора юридических наук, профессора **Игоря Дойникова**.

Междисциплинарный круглый стол «Гражданский оборот в цифровую эпоху: вызовы и возможности»

27 июня в зале Ученого совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся междисциплинарный круглый стол «Гражданский оборот в цифровую эпоху: вызовы и возможности».

Организаторами междисциплинарного круглого стола выступили кафедра гражданского права и кафедра интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) при участии Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

Проведение междисциплинарных исследований в сфере права — новое направление для юридической науки, развитию которого послужило стремительное развитие общественных отношений в условиях больших вызовов. Такие исследования требуют объединения в рамках творческих коллективов не только ученых-юристов, но и исследований иных областей знания, прежде всего технических и естественных наук. Отрадно, что данная проблематика была поддержана **Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ)**, который в 2018 г. объявил о проведении конкурса на лучшие научные проекты междисциплинарных фундаментальных исследований (конкурс «МК»). Одним из важнейших на-

правлений в рамках данного конкурса является тема «Трансформация права в условиях развития цифровых технологий».

В ходе междисциплинарного круглого стола «Гражданский оборот в цифровую эпоху: вызовы и возможности» были представлены основные результаты первого года исследований творческих коллективов, которые реализуют проекты в рамках указанного конкурса по частноправовой проблематике на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) при финансовой поддержке РФФИ.

Модераторами междисциплинарного круглого стола выступили **Елена Богданова**, доктор юридических наук, и.о. заведующего кафедрой гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); **Елена Авакян**, советник Федеральной палаты адвокатов РФ, советник адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры», исполнительный директор НП «Содействие развитию корпоративного законодательства», преподаватель кафедры интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); **Олег Гринь**, кандидат юридических наук, доцент, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

С приветственным словом к участникам междисциплинарного круглого стола обратились **Владимир Синюков**, доктор юридических наук, профессор, проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также **Сергей Лещенко**, заместитель руководителя проектного офиса по реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

На междисциплинарном круглом столе обсуждались следующие вопросы:

- договорное право в условиях развития цифровых технологий;
- интеллектуальные права в сфере технологий виртуальной и дополненной реальностей;
- гражданский оборот в условиях развития технологии big data;
- правовое регулирование отношений по коллективному использованию товаров и услуг (sharing economy);
- правовые основы использования цифровых технологий в банковской сфере и др.

С вводными докладами выступили модераторы круглого стола Елена Богданова и Елена Авакян, которые отметили проблемы основные планируемые направления дискуссии.

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Людмила Ефимова** в своем докладе представила сравнительный анализ доктринальных концепций электронного договора в России и зарубежных странах. Помимо этого, затронутая Людмилой Георгиевной проблематика квалификации смарт-контрактов послужила поводом к оживленной дискуссии участников круглого стола.





Член Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики при Московском отделении Ассоциации юристов России, заместитель директора по правовым вопросам и технологиям компании «Синерджи Ресерч Групп» **Петр Лялин** предложил свое видение решения проблем использования биометрических данных в условиях развития цифровых технологий.

Основатель компании LFCS (Legal Support), юрист международных проектов ICOBOX, IDACB, член Комиссии Московского отделения Ассоциации юристов России по правовому обеспечению цифровой экономики **Юрий Брисов** обозначил основные направления развития договорного права в условиях появления блокчейн-технологий.

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Сергей Кашкин** представил доклад, посвященный проблемам развития законодательства о робототехнике и искусственном интеллекте.

Надежда Шебанова, доктор юридических наук, профессор кафедры интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) посвятила свой доклад праву на изображение и современные технологии.

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Людмила Терентьева** представила проблемы международной судебной юрисдикции в отношении потребительских споров в цифровую эпоху.

Об особенностях электронной торговли в контексте ответственности владельцев агрегаторов перед потребителями выступил кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Евгений Суворов**.

Кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора предпринимательского и корпоративного права Института государства и права РАН **Мариятта Шапсугова** охарактеризовала основные подходы к пониманию правовой природы смарт-контракта.

Актуальным особенностям и препятствиям цифровизации объектов гражданских прав был посвящен доклад **Олега Полежаева**, кандидата юридических наук, преподавателя кафедры интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Процессуальную тематику продолжил доклад кандидата юридических наук, доцента кафедры гражданского права Российского государственного университета правосудия **Марии Синявской**, которая проанализировала проблемы доказывания юридически значимых фактов при использовании сторонами гражданско-правового спора электронных средств коммуникации.

С завершающими выступлениями в ходе круглого стола выступили молодые ученые: соискатель кафедры интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Анастасия Дорофеева** с докладом, посвященным интеллектуальным правам в эпоху 3D-принтеров на примере индустрии моды, и аспирант кафедры интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Елена Мягкова**, которая обратила внимание участников круглого стола на особенности распоряжения исключительными правами в системе распределенного реестра.

В завершение работы междисциплинарного круглого стола «Гражданский оборот в цифровую эпоху: вызовы и возможности» кандидат юридических наук, доцент, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Олег Гринь** подчеркнул актуальность заявленной тематики, продуктивность состоявшейся дискуссии и фундаментальность проводящихся научных исследований.

Научная конференция «Вопросы судебной практики о применении законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг и проблемы цифровизации экономики»

28 июня Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Институт государства и права РАН совместно с Ассоциацией российских банков провели научно-практическую конференцию «Вопросы судебной практики о применении законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг и проблемы цифровизации экономики».

Около 30 выступающих — банкиры, ученые, представители Верховного Суда РФ и Центрального Банка РФ выступили с докладами, в основу которых легли практические вопросы, которые банкам приходится решать в ежедневном режиме.

Конференцию открыли проректор по научной работе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Владимир Синюков** и президент АРБ, заведующий сектором финансового, налогового, банковского и конкурентного права





Института государства и права Российской академии наук, член-корреспондент РАН **Гарегин Тосунян**.

Гарегин Ашотович рассказал о вопросах, которые возникают между банками и их клиентами в условиях регуляторных изменений и цифровизации банковской сферы. По словам президента АРБ, в ряде случаев потребитель даже не знает о том, что банк является только посредником определенных услуг — из-за этого могут возникать не только недопонимание, но и реальные судебные процессы. Сегодня рядовые потребители не лучшим образом осведомлены обо всех правовых коллизиях. В том числе исходя из этого, съездом Ассоциации российских банков утвержден «Стандарт продаж кредитными организациями финансовых инструментов и финансовых услуг некредитных финансовых организаций», определяющий основные принципы в области защиты прав и интересов физических лиц при пользовании такими услугами.

С докладом «Актуальные проблемы судебной практики о защите прав потребителей финансовых услуг» на конференции выступил судья Верховного Суда РФ **Андрей Марьин**.

Вопросам защиты прав потребителей цифровых финансовых услуг посвятил свое выступление кандидат юридических наук, начальник Управления регулирования Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности банковских услуг Банка России **Алексей Чирков**.

Представители кредитных организаций обсудили следующие проблемы применения законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг:

- вице-президент по нормативному регулированию Департамента розничных продуктов ПАО «БАНК УРАЛСИБ» **Елена Куличева** рассказала об оформлении заемщиком заранее данного акцепта и распределения полученных кре-

- дитором средств в случае их недостаточности для исполнения обязательств по договору потребительского кредита, ипотеки;
- начальник отдела правового сопровождения расчетно-кассовых операций юридического департамента АО ЮниКредит Банк **Алеся Подобед** — о погашении долга заемщика — физического лица третьим лицом, если заемщик находится в процедуре банкротства;
 - директор департамента правового обеспечения ПАО «ЧЕЛИНДБАНК» **Игорь Чернявских** — о привлечении банков к ответственности за установление требований к заемщикам по возрасту и трудовому стажу и о необходимости банка применять курс валюты на дату списания денежных средств с банковской карты, а не на дату их списания с банковского счета клиента;
 - заместитель начальника управления финансового мониторинга КБ «Ренессанс Кредит» (ООО) **Инна Родригес-Вальина** — об обязанности банков закрывать расчетные счета признанных банкротами граждан-клиентов банков по заявлениям финансовых управляющих без предоставления оригиналов документов, удостоверяющих личность, позволяющих осуществить идентификацию последних;
 - независимый эксперт, член Комитета АРБ по банковскому законодательству и правоприменительной практике, кандидат юридических наук **Александр Баукен** — о праве банка в одностороннем порядке изменять размер тарифов по совершению расчетных операций;
 - советник правового департамента АРБ **Мария Хабарова** — о вопросах, касающихся разъяснений Верховного Суда РФ, содержащихся в Обзоре судебной практики по делам, связанным с защитой прав потребителей финансовых услуг, утвержденным Президиумом Верховного Суда РФ 27 сентября 2017 г.;
 - заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Людмила Ефимова** остановилась на правовых проблемах электронной формы банковских договоров;
 - профессор кафедры банковского права, доктор юридических наук **Диана Алексеева** затронула проблемы биометрической идентификации клиентов банков.

В работе конференции приняли участие также кандидат юридических наук, преподаватель кафедры банковского права Дмитрий Чуб, аспиранты кафедры Владислав Камалян и Мария Хадеева, другие преподаватели кафедры банковского права.

Летняя школа преподавателей предпринимательского права СПбГУ

28 июня 2019 г. начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор кафедры конкурентного права **Мария Егорова** приняла участие в XV сессии Летней школы преподавателей предпринимательского права Санкт-Петербургского государственного университета.

В рамках своего выступления Мария Александровна осветила основные направления и перспективы международного сотрудничества МГЮА и СПбГУ,





а также выступила на Международной научно-практической конференции «Финансовый рынок в условиях цифровой экономики: правовое регулирование», проводимой кафедрой коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета.

В работе конференции приняли участие представители финансовых организаций, руководители юридических подразделений, ведущие научные работники и преподаватели российских вузов, практикующие юристы и профильные специалисты.

В рамках пленарного заседания конференции Мария Егорова выступила с докладом «Антимонопольное регулирование криптовалютной деятельности на финансовых рынках в условиях развития цифровой экономики» (доклад подготовлен в рамках проведения исследования на средства гранта Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) в рамках научного проекта № 18-29-16056 «Криптовалюта как средство платежа частноправовой и налоговый аспекты»).

Во время конференции спикеры обсудили правовые проблемы применения современных финансовых технологий, правовые инструменты цифровизации финансового рынка, вопросы правового сопровождения применения современных финансовых технологий, защиты прав физических лиц в условиях развития новых технологий и вопрос антимонопольного регулирования на финансовых рынках.

Мастер-класс профессора права Южно-Техасского университета права США Катерины Левинбук

25 июня 2019 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся мастер-класс адвоката, профессора права Южно-Техасского университета права США Катерины Левинбук.

Мероприятие было организовано Институтом адвокатуры совместно с Управлением международного сотрудничества.

Профессор выступила с лекцией «Mindfulness»/«Осознанность».

Слушатели узнали о различных системах мышления и их особенностях, познакомились с практиками медитации, помогающими юристам и адвокатам сохранять концентрацию при работе с большими объемами информации, а также предотвращать профессиональное выгорание.

РАБОТА КОМИССИЙ

Заседание Комиссии по конкурентному праву и совершенствованию антимонопольного законодательства АЮР и Научно-методического совета образовательных организаций и кафедр конкурентного права и антимонопольного регулирования ФАС России

11 июня 2019 г. состоялось совместное заседание Комиссии по конкурентному праву и совершенствованию антимонопольного законодательства Ассоциации юристов России и Научно-методического совета образовательных организаций и кафедр конкурентного права и антимонопольного регулирования ФАС России. Возглавлял заседание комиссии заведующий кафедрой Конкурентного права МГЮА Пузыревский С.А.



Мария Егорова, доктор юридических наук, профессор кафедры конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор центра Международного НОЦ сравнительного правоведения Московского регионального отделения МО АЮР, заместитель председателя Исполнительного комитета Московского отделения АЮР, почетный профессор Университета «Логос» (Майями, США), сопрезидент Международного союза юристов и экономистов (Франция), в рамках мероприятия выступила с докладом «К вопросу о применении денежной компенсации сверх возмещения убытков как штрафной меры при нарушениях антимонопольного законодательства». Мария Александровна проанализировала особенности применения денежной компенсации сверх возмещения убытков как штрафной меры при нарушениях антимонопольного законодательства.

В ходе дискуссии было подробно обосновано, что в случае нарушений антимонопольного законодательства необходимо дифференцированное установление компенсации имущественных потерь потерпевших лиц в зависимости от характера основания возникающих убытков. Применение некоторых видов штрафной неустойки ограничено законом в случаях, когда возникает конкуренция в применении мер гражданско-правовой и административной ответственности, а к отношениям, возникающим в результате нарушения антимонопольного законодательства, может быть непосредственно применена норма п. 1 ст. 1064 ГК РФ



МЕРОПРИЯТИЯ РЕКТОРАТА

Заключительное заседание Ученого совета



28 июня в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось заключительное заседание Ученого совета.

В рамках мероприятия состоялось торжественное награждение лауреатов премии имени Сергея Филя по энергетическому праву, а также членов команды, представляющей Университет на конкурсе по международному коммерческому арбитражу имени Виллема С. Виса.

Начальник Учебно-методического управления Наталья Софийчук подвела итоги государственной аттестации выпускников в 2019 г., а также члены Ученого совета утвердили план работы на 2019—2020 учебный год.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Рабочие встречи начальника Управления международного сотрудничества Марии Егоровой



17 июня начальник Управления международного сотрудничества **Мария Егорова** провела рабочую встречу с Председателем Ассоциации российских дипломатов **Игорем Халевинским**.

Мероприятие состоялось на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В рамках встречи обсуждались вопросы малого и среднего предпринимательства в России и Китае, а также принято решение о проведении на базе Университета международного круглого стола по указанной тематике. Более того, в рамках встречи Мария Александровна и Игорь Васильевич наметили контуры дальнейшего сотрудничества.

28 июня 2019 г. в Санкт-Петербургском госуниверситете состоялась рабочая встреча Начальника управления международного сотрудничества МГЮА, доктора юридических наук **Марии Егоровой** и заместителя ректора СПбГУ по международной деятельности **Сергея Андрюшина**.

В рамках встречи обсуждались формы совместного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Санкт-Петербургского государственного университета в сфере международной деятельности, в частности организация междисциплинарного международного круглого стола по вопросам организации совместных научных исследований с ведущими европейскими университетами, современные проблемы организации процесса обучения у студентов, приезжающих по обмену, и совместное участие университетов в Международных образовательных выставках.





**Сергей Михайлович
ЗУБАРЕВ,**

заведующий кафедрой
административного
права и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
zubarevsm@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

О КОНТРОЛЕ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ¹

Аннотация. В статье раскрываются правовые и организационные аспекты контроля в системе федеральных органов исполнительной власти. На основе анализа положений теории административного права определены понятия «вневедомственный контроль», «ведомственный контроль», «внутриведомственный контроль». Раскрыты особенности правового регулирования и осуществления вневедомственного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти Правительством РФ, а также уполномоченными федеральными министерствами и федеральными службами. Обоснован вывод о том, что ведомственный контроль осуществляют федеральные министерства в отношении подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, а также иные федеральные органы исполнительной власти в отношении подведомственных им органов и организаций. Показана организация внутриведомственного контроля в органах исполнительной власти в Российской Федерации и зарубежных странах. В иностранных государствах внутренний (административный) контроль осуществляется в рамках административной системы как вышестоящими инстанциями, так и руководителями органов исполнительной власти и их структурных подразделений.

Ключевые слова: система федеральных органов исполнительной власти, Правительство РФ, федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство, вневедомственный контроль, ведомственный контроль, внутриведомственный контроль, внутренний (административный) контроль, государственные служащие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.036-048

S. M. ZUBAREV,

Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL), Doctor of Science (Law), professor
zubarevsm@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ON CONTROL IN THE SYSTEM OF FEDERAL BODIES EXECUTIVE POWER

Abstract. The article reveals the legal and organizational aspects of control in the system of Federal Executive authorities. Based on the analysis of the provisions of the theory of administrative law, the concepts of «non-departmental control», «departmental control», «internal control» are defined. The features

of legal regulation and implementation of non-departmental control over the activities of Federal Executive bodies by the Government of the Russian Federation, as well as by authorized Federal ministries and Federal services are revealed. The conclusion that departmental control is exercised by Federal ministries in respect of the Federal Executive bodies subordinated to them, as well as other Federal bodies of Executive power in respect of the bodies and organizations subordinated to them is substantiated. The organization of internal control in Executive authorities in the Russian Federation and foreign countries is shown. In foreign States, internal (administrative) control is carried out within the framework of the administrative system both by higher authorities and heads of Executive bodies and their structural subdivisions.

Keywords: *system of Federal Executive authorities, government of the Russian Federation, Federal Ministry, Federal service, Federal Agency, non-departmental control, departmental control, internal control, internal (administrative) control, civil servants.*

В науке административного права одним из общепризнанных оснований для классификации государственного контроля в системе органов исполнительной власти признана организационная (управленческая) взаимосвязь субъекта контроля и контролируемого объекта. По данному критерию традиционно выделяют вневедомственный (надведомственный, межведомственный), ведомственный и внутриведомственный контроль.

Отправной точкой для исследования содержания перечисленных видов контроля является понятие «ведомство», которое буквально означает учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления². В нормативных правовых актах и в юридической литературе до начала 2000-х гг. доминировал более узкий подход — ведомствами признавались все центральные органы исполнительной власти, за исключением министерств (государственные комитеты, федеральные службы, комиссии, агентства, надзоры)³.

В настоящее время в теории и законодательстве такой подход скорректирован. Д. Н. Бахрах дает более широкое толкование рассматриваемого термина, понимая под административным ведомством систему организаций, организационно подчиненных одному органу исполнительной власти⁴. Применительно к фе-

² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 68.

³ См., например: постановление Правительства РФ от 27.05.1993 № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 17.11.1995) «О прокуратуре Российской Федерации». Ст. 21 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; Государственная служба: теория и организация. Ростов н/Д : Феникс, 1998. С. 236—240; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало-М, 2003. С. 69—70.

⁴ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2004. С. 184.



деральному уровню В. В. Бараненков определяет ведомство как совокупность организаций, возглавляемых федеральным органом исполнительной власти, чья интегрированная деятельность направлена на обеспечение исполнения определенных функций государства⁵.

В качестве основных признаков ведомства в литературе обычно выделяют: 1) единство нормативно закрепленных целей; 2) четкую обособленную систему, состоящую из самостоятельных организаций, подчиненных одной из них, которая является ее центром, руководящим органом; 3) иерархичность, линейную структуру (нижестоящие организации организационно (административно) подчинены вышестоящим, а последние несут ответственность за их деятельность); 4) экономико-правовую общность (имущество, принадлежащее системе в целом, внутри него действуют нормативные акты руководящего системой органа⁶). При этом, на наш взгляд, не указан еще один признак, характеризующий ведомство, — это единство кадрового состава государственных служащих.

Использование указанных признаков помогает более полно установить сущность видов контроля, осуществляемых в системе федеральных органов исполнительной власти.

1. *Вневедомственный контроль*. В административно-правовой науке данный вид контроля отождествляется с надведомственным или межведомственным контролем, содержание которого достаточно хорошо разработано⁷. Одним из основных его субъектов в системе федеральных органов исполнительной власти выступает Правительство Российской Федерации (далее — Правительство), что вытекает из положений Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее — ФКЗ о Правительстве)⁸, в частности, его предписаний о том, что Правительство осуществляет руководство и контроль федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность (ч. 1 ст. 12); обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов (ч. 1 ст. 13); в пределах своих полномочий контролирует деятельность федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 44).

Предметом правительственного контроля является исполнение органами исполнительной власти Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации (ч. 1 ст. 4). В этой связи Правительство, являясь субъектом *общего вневедомственного контроля*, может контролировать все направления деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Основные формы правительственного контроля перечислены в Регламенте высшего органа исполнительной власти: заслушивание на заседаниях федераль-

⁵ См.: Бараненков В. В. Юридическая личность военных организаций : монография. М., 2008. С. 84.

⁶ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 185.

⁷ См., например: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М., 1974. С. 15—24.

⁸ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

ных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти (в пределах компетенции Правительства); оценка деятельности указанных органов и соответствующих организаций. Например, на заседании Правительства 5 декабря 2018 г. был заслушан доклад министра экономического развития РФ М. С. Орешкина «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы за 9 месяцев 2018 года», по результатам обсуждения которого была признана низкая эффективность реализации за указанный период федеральных целевых программ «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014—2020 годы» и «Развитие космодронов на период 2017—2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации». В этой связи Минобрнауки России (М. М. Котюкову) и Госкорпорации «Роскосмос» (Д. О. Рогозину) было поручено принять исчерпывающие меры по обеспечению реализации в 2018 г. указанных программ, соответственно, и до 20 декабря 2018 г. доложить в Правительство РФ⁹.

По результатам применения перечисленных форм контроля Правительство может принять решения: об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти; о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством. Кроме того, оно может внести Президенту РФ предложения о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ¹⁰.

Председатель Правительства также осуществляет непосредственный контроль деятельности федеральных органов исполнительной власти, например, заслушивая их руководителей в индивидуальном порядке либо участвуя в работе коллегий этих органов¹¹. Аналогичные формы непосредственного контроля по вопросам, входящим в их компетенцию, могут использовать и заместители Председателя Правительства.

Следует отметить, что Правительство обладает различным объемом контрольных полномочий в отношении федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство, и в отношении федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

В первом случае федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти в полной мере подчиняются и подконтрольны Правительству. Они ответственны перед ним за выполнение возложенных на них задач и функций.

Во втором случае, исходя из принципа двойного подчинения, контроль деятельности органов военного управления, правоохранительных органов, а также

⁹ URL: <http://government.ru/meetings/34955/decisions/> (дата обращения: 10.02.2019).

¹⁰ См.: постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 25.01.2019) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Расширенная коллегия Министерства экономического развития // URL: <http://government.ru/news/31845/> (дата обращения: 17.02.2019).



органов юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляется только в рамках предоставленных высшему органу исполнительной власти полномочий. Например, в соответствии со ст. 19 ФКЗ о Правительстве в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов. Наиболее востребованным направлением правительственного контроля здесь является проверка реализации государственных программ в соответствующих сферах¹².

Кроме того, на Правительство возложена координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ (ч. 4 ст. 32 ФКЗ о Правительстве).

В административно-правовой науке координация рассматривается как функция государственного управления, сущность которой состоит в согласовании деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач. Координация, помимо уточнения задач и функций взаимодействующих сторон и планирования их совместной работы, в обязательном порядке включает контроль за исполнением запланированных мероприятий¹³.

На правительственном уровне функция координации деятельности федеральных органов исполнительной власти реализуется в различных формах. Одной из них является создание при Правительстве специальных координационных органов — межведомственных комиссий. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» была образована Правительственная комиссия по проведению административной реформы (далее — Комиссия) как координационный орган для обеспечения реализации приоритетных направлений адми-

¹² См., например: постановление Правительства РФ от 06.04.2018 № 420 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018—2026 годы)» // СЗ РФ. 2018. № 16 (ч. II). Ст. 2374 ; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2188 ; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 300 (ред. от 20.11.2018) «О государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2149.

¹³ См. подробнее: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М., 2000 ; *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления. М., 1984 ; *Козлов Ю. М.* Координация в управлении народным хозяйством. М., 1976.

нistrативной реформы¹⁴. В рамках своей деятельности Комиссия имеет право: заслушивать представителей федеральных органов исполнительной власти о выполнении возложенных на них задач по проведению административной реформы и совершенствованию системы государственного управления, а руководителей федеральных органов исполнительной власти — о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и их планируемых значениях на перспективу; запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти материалы по вопросам административной реформы и совершенствования системы государственного управления, а также материалы о ходе и результатах выполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации, утверждаемых Президентом РФ.

Важное место в правительственном контроле занимает деятельность Аппарата Правительства, на который возложена проверка исполнения поручений, содержащихся в актах Президента и Правительства, протоколах правительственных заседаний и совещаний, резолюциях Председателя Правительства и его заместителя¹⁵. Для этого Аппарат Правительства запрашивает от органов исполнительной власти соответствующую информацию, организует заслушивание их руководителей или иных должностных лиц, при необходимости разрабатывает и представляет Председателю Правительства, заместителю Председателя Правительства предложения о дополнительных мерах по обеспечению выполнения поручений.

В рамках реализации национальных проектов¹⁶ контролирующая роль Аппарата Правительства значительно возросла. На проектный офис Правительства — Департамент проектной деятельности Правительства (структурное подразделение Аппарата Правительства) возложено проведение комплекса контрольных мероприятий по оценке фактических параметров национальных проектов и федеральных проектов, определению их отклонений от плановых параметров, анализу отклонений и выявлению причин их возникновения с привлечением при необходимости федеральных органов исполнительной власти и иных органов в соответствии с их компетенцией, а также экспертного сообщества и организаций¹⁷.

¹⁴ См.: постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 (ред. от 21.11.2018) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: п. 1 Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 25.01.2019) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

¹⁶ См.: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» ; Паспорта национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. // URL: <http://government.ru/rugovclassifier/660/events/> (дата обращения: 07.03.2019).

¹⁷ См.: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе



Помимо общего вневедомственного контроля, в теории административного права выделяют *межотраслевой вневедомственный контроль* за деятельностью органов исполнительной власти. Он осуществляется: 1) специально уполномоченным органом исполнительной власти; 2) в отношении организационно неподчиненных органов исполнительной власти; 3) по входящим в его компетенцию конкретным вопросам; 4) с применением установленных государственно-властных полномочий. Анализ организационно-функционального построения современной системы федеральных органов исполнительной власти показывает, что перечисленные признаки применимы прежде всего к федеральным службам, осуществляющим функции по контролю и надзору.

Вместе с тем изучение статутных документов о различных федеральных службах, принятых Правительством, показало, что лишь некоторые из них обладают компетенцией по контролю деятельности иных федеральных органов исполнительной власти. Например, согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331¹⁸, Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС России) осуществляет контроль за соблюдением федеральными органами исполнительной власти антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), законодательства о государственном оборонном заказе, законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в пределах своей компетенции (5.3.1.1).

Кроме того, нами установлено, что не только федеральные службы могут быть отнесены к субъектам межотраслевого вневедомственного контроля. Так, Минюст России наделен определенными контрольными полномочиями в отношении иных федеральных органов исполнительной власти: проводит правовую и антикоррупционную экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента РФ и Правительства; осуществляет антикоррупционную экспертизу и государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер; ведет в установленном им порядке государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти¹⁹. Так, в 2018 г. Минюстом России рассмотрен 6 131 нормативный правовой акт федеральных органов исполнительной власти, в 19 из них (0,3 % от общего количества) выявлено наличие 20 коррупционных факторов²⁰.

с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 30.11.2018) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 24.10.2018) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Сведения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и иных документов, об аккредитации независимых экспертов за январь —

Кроме того, Минюст России наделен правом проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, также на него возложено ведение контрольных экземпляров зарегистрированных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

2. Ведомственный контроль. Вопрос об отнесении органов исполнительной власти к субъектам ведомственного контроля является одним из наиболее сложных. По нашему мнению, в настоящее время ведомственный контроль в системе федеральных органов исполнительной власти осуществляют: 1) федеральное министерство в отношении подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти (например, Минобороны России, Минюст России, Минздрав России и др.); 2) иные федеральные органы исполнительной власти в отношении подведомственных им органов и организаций (к примеру, Минобрнауки РФ в отношении федеральных государственных бюджетных учреждений науки и т.п.).

Данное мнение базируется на положениях Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314²¹. В соответствии с пп. «г») п. 2 данного Указа федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств (далее — подведомственный орган). В этих целях федеральный министр реализует такие полномочия, как утверждение ежегодного плана и показателей деятельности подведомственных органов и отчета об их исполнении; внесение в Правительство по представлению руководителя подведомственного органа проекта положения об органе, предложений о его предельной штатной численности и фонде оплаты труда; внесение в Минфин России предложений по формированию федерального бюджета и финансированию подведомственного органа; внесение в Правительство проектов нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности подведомственного органа, если принятие таких актов относится к компетенции Правительства; контроль исполнения подведомственным органом поручений Президента РФ, Председателя Правительства и т.д.

Процедуры ведомственного контроля закреплены, как правило, в подзаконных актах. Это могут быть как специальные нормативные правовые акты²², так и разделы актов общего характера²³.

3. Внутриведомственный контроль. Деятельность федеральных органов исполнительной власти невозможно представить без внутриведомственного контроля, который организуется самими руководителями этих органов в целях

декабрь 2018 года // URL: <https://minjust.ru/ru/2018/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviyu> (дата обращения: 12.02.2019).

²¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

²² См.: приказ Минюста России от 27.10.2009 № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении координации и контроля их деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ См.: раздел IX Регламента Министерства финансов РФ, утв. приказом Минфина России от 15.06.2012 № 82н «О Регламенте Министерства финансов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 51.



повышения эффективности деятельности структурных подразделений и государственных служащих. Признаками внутриведомственного контроля следует признать: 1) всеобщность, так как он осуществляется всеми руководителями по всем направлениям деятельности органа исполнительной власти; 2) иерархичность — каждый вышестоящий руководитель контролирует деятельность нижестоящих руководителей или подчиненных; 3) гибкость — руководитель может использовать различные методы и формы контрольной деятельности; 4) оперативность — возможность быстро реагировать на изменение ситуации; 5) постоянный характер — осуществляется, как правило, в рамках служебных обязанностей руководителей и должностных лиц; 6) обязательность как для субъектов контроля, так и для подконтрольных объектов; 7) компетентность субъектов контроля; 8) сочетание линейного и функционального контроля; 9) локальное регулирование контрольных процедур.

Внутриведомственный контроль представляет собой целенаправленную организующую системную деятельность руководителей, должностных лиц органов исполнительной власти по установлению соответствия функционирования подчиненных подразделений и государственных служащих нормативным правовым стандартам и корректированию выявленных отклонений. Руководители несут персональную ответственность не только за проведение процедур внутриведомственного контроля, но и за устранение выявленных недостатков²⁴.

Таким образом, в системе федеральных органов исполнительной власти существуют различные виды контроля. При этом вневедомственный контроль осуществляют субъекты исполнительной власти, не относящиеся к соответствующему ведомству (Правительство, уполномоченные федеральные министерства и федеральные службы), ведомственный контроль — федеральные министерства в отношении подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, а также федеральные органы исполнительной власти в отношении подведомственных органов и организаций, а внутриведомственный контроль — руководители различного уровня в рамках одного федерального органа исполнительной власти.

Требование всестороннего контроля деятельности органов исполнительной власти актуально не только для Российского государства и общества. Во всем мире контроль в сфере реализации исполнительной власти — один из главных способов обеспечения законности и эффективности административной деятельности.

Еще в конце 1950-х — начале 1960-х гг. в зарубежной научной литературе появились работы, в которых обосновывалась неотложная необходимость разработки демократических методов контроля за бюрократией²⁵. В эти годы в США стала формироваться концепция контроля на основе теории «accountability» (подотчетности), которая в дальнейшем получила признание и развитие не только в Северной Америке, но и в Европе, Латинской Америке, Австралии и др. Ука-

²⁴ См. подробнее: *Зубарев С. М.* К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 118—127.

²⁵ См., например: *Blau P. M.* The Dynamics of Bureaucracy. Chicago, 1963.

занная теория (Tetlock²⁶, 1983; Tetlock²⁷, 1985; Weigold и Schlenker²⁸, 1991, и др.) рассматривает поведение или принятие решений индивидуумами в условиях, когда их деятельность контролируется заинтересованной стороной (источник подотчетности), имеющей право определять последствия для индивидуума в зависимости от его поведения. Подотчетность также включает возможность наложения формальных или неформальных санкций в случае несоответствия поведения заданным критериям со стороны подотчетного или, в ином случае, награду за адекватное исполнение²⁹. Обычно под индивидуумом понимается как государственный или муниципальный служащий либо выборное должностное лицо, так и государственный или муниципальный орган и т.д. В качестве источника подотчетности — субъекта контроля, как правило, выступает вышестоящее должностное лицо, вышестоящий орган либо орган со специальными полномочиями, которому индивидуум подотчетен (парламент, суд, контрольно-счетный орган и т.д.). При этом «существуют прямые властные отношения, в которых одна сторона отчитывается перед лицом или органом за исполнение задач или функций, возложенных (тех, которые могут быть возложены) этим лицом или организацией»³⁰. Однако в последние годы все чаще не только в научных трудах, но и в официальных документах подотчетность определяется как обязанность информировать граждан о своих действиях и право граждан принимать меры против тех органов и должностных лиц, чье поведение они считают неудовлетворительным³¹.

Тем самым подотчетность обозначает процесс, в рамках которого государственные служащие и органы исполнительной власти отчитываются за свои действия и обязаны обосновывать свои решения и нести за них ответственность не только перед субъектами власти, но и перед гражданами, а также институтами гражданского общества. В свою очередь, понятие «контроль» указывает на требование подотчетности, т.е. на право требовать отчета, наблюдать и привлекать к ответственности³².

В современной западной науке теория подотчетности является одной из основополагающих доктрин, на базе которой развиваются различные самостоятельные

²⁶ Tetlock P. E. Accountability and complexity of thought // Journal of Personality and Social Psychology. 1983. Vol. 45. P. 74—83.

²⁷ Tetlock P. E. Accountability: The neglected social context of judgment and choice // Research in Organizational Behavior, 1985. Vol. 7. P. 297—332.

²⁸ Weigold M. F.; Schlenker B. R. Accountability and risk taking // Personality and Social Psychology Bulletin. 1991. Vol. 17. P. 25—29.

²⁹ Pollitt C. The Essential Public Manager. London : Open University Press / McGraw-Hill, 2003. P. 89.

³⁰ Australian Government (June 1991). Accountability in the Commonwealth Public Sector — An exposure draft. Canberra : Australian Government Publishing Service. 5. P. 9.

³¹ Barker R. S. Accountability authorities and its limits // Questions of democracy — the online magazine of the State Department of the United States. 2000. T. 5. 2. P. 6.

³² Stappenhurst F., O'Brien M. Accountability in Governance Wash. DC, World Bank Institute / Schedler A., Diamond L., Plattner M. (eds). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder. Co. Lond. 1999.



концепции. Так, аргентинский ученый Г. О. Доннел обосновал концепцию вертикального контроля, осуществляемого гражданами за правительством «извне государства», и горизонтального контроля, осуществляемого различными органами, являющимися частью государства. В первом случае граждане контролируют своих представителей (уполномоченных) «снизу вверх», а во втором случае органы одного государственного уровня осуществляют функции взаимного контроля³³.

При этом, и здесь мы согласны с мнением А. Б. Зеленцова, в каждой стране концепция контроля в сфере деятельности публичной администрации, его роль, использование тех или иных форм, цели, субъекты и способы осуществления контроля в значительной мере зависят от государственного строя, соответствующей ему правовой системы, юридических традиций, уровня развития демократии, защиты прав человека и т.д.³⁴

Особое место в системе контроля за деятельностью органов исполнительной власти в любой стране занимает *контроль внутренний* (административный).

В США *административный (внутренний) контроль* состоит в саморегулировании внутри бюрократических структур. Цель такого саморегулирования — наладить внутреннюю координацию, самодисциплину, признать иерархическую структуру. Контроль организуется вышестоящими инстанциями, а также руководителями органов государственной власти, учреждений и структурных подразделений³⁵. Тем самым рассматриваемым понятием охватывается и внутриведомственный, и надведомственный контроль.

Подобная точка зрения на административный (внутренний) контроль поддерживается также в отдельных европейских странах: «Под внутренним контролем подразумевается такой вид контроля, который не выходит за рамки административной системы, он существует в ее аппарате и реализован таким образом, что административный орган контролирует работу других административных органов»³⁶. В частности, такие страны, как Люксембург и Испания, вкладывают в термин «внутренний контроль» всю систему контроля в государственной администрации и сумму всех учреждений, участвующих в таком контроле (в этом контексте «внутреннее» означает «в рамках исполнительной власти», что противоположно термину «внешний»)³⁷. Однако отдельные исследователи, на наш взгляд, искусственно расширяют границы административного контроля.

По мнению доцента Юго-Восточного Европейского Университета Ф. Зендели, административный контроль означает осуществление воздействия на органы исполнительной власти с целью успешного осуществления ими своих полномочий. Административный контроль находит свое отражение в законах и нормативных

³³ См.: Donnell O., Disonancias G. Criticasdemocraticas a la democracia. Buenos Aires / ed. Prometeo. 2007. P. 114—115.

³⁴ См.: Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2002. С. 8.

³⁵ Alan R. Ball. Modern Politics and Government. 1993.

³⁶ Ivo B. (1997). Upravno Pravo // Administrative Law. Zagreb. Informator. P. 110.

³⁷ Drumaşu C. The EU Approach for Corporate Governance of Public Sector Entities: New Form of Governance // The EU at a Crossroads : Challenges and Perspectives, Cambridge Scholars Publishing, 2017. P. 96—108.

правовых актах вышестоящих органов³⁸. Его цель заключается в повышении эффективности контроля и совершенствовании правил контроля, предотвращении или обнаружении нарушений закона в области государственного управления, борьбе с девиантными явлениями (коррупция, взяточничество), которые распространены в государственном управлении, и негативными последствиями для общества в целом.

При этом автор выделяет два вида административного контроля: иерархический или официальный контроль и инстанционный контроль. Иерархический контроль позиционируется как внутренний административный контроль, который осуществляется официально (*ex officio*) — высшие административные органы имеют право и обязаны осуществлять контроль над работой низших административных органов. Данное понимание административного контроля в целом не вызывает возражений. Однако включение в исследуемое понятие инстанционного контроля является спорным. С точки зрения Ф. Зендели, инстанционный контроль означает контроль над административными решениями (действиями) и органами, которые их приняли, через подачу жалобы (апелляции). Неудовлетворенная сторона может обжаловать административное решение на более высоком административном уровне.

На наш взгляд, здесь имеет место процедура обжалования гражданами и их объединениями неправомερных решений (действий) органов исполнительной власти и их должностных лиц, что выходит за рамки административного контроля и является видом общественного контроля.

Во многих европейских странах превалирует более узкий — внутриведомственный подход к пониманию административного (внутреннего) контроля. Например, в Дании, Нидерландах, Великобритании и 12 новых государствах — членах ЕС «система внутреннего контроля» означает концептуально всеобъемлющий и согласованный подход государственной администрации, при котором все руководители публичных подразделений устанавливают, поддерживают и контролируют интеграцию процессов управления³⁹.

Таким образом, внутренний (внутриведомственный) контроль повсеместно распространен как в России, так и во всех зарубежных странах и направлен на совершенствование результатов деятельности каждого чиновника при реализации им служебных обязанностей, а также на активизацию эффективной и бесперебойной работы всех подразделений в органе исполнительной власти.

³⁸ *Zendeli F.* (2012). Internal Control of the Public Administration Bodies (Institutions) in the Republic of Macedonia // URL: <http://www.proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/view/1327>.

³⁹ *Drumaşu C.* Op. cit.



БИБЛИОГРАФИЯ

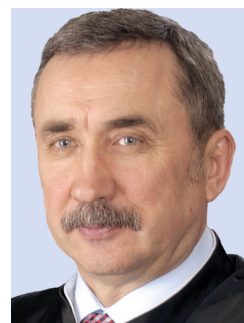
1. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. — М. : Зерцало-М, 2003.
2. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). — М., 2000.
3. *Бараненков В. В.* Юридическая личность военных организаций : монография. — М., 2008.
4. *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления. — М., 1984.
5. *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учебник для вузов. — М. : Норма, 2004.
6. Государственная служба: теория и организация. — Ростов н/Д : Феникс, 1998.
7. *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М., 2002.
8. *Зубарев С. М.* К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 5. — С. 118—127.
9. *Козлов Ю. М.* Координация в управлении народным хозяйством. — М., 1976.
10. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. — М., 1968.
11. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). — М., 1974.
12. Australian Government (June 1991). Accountability in the Commonwealth Public Sector — An exposure draft. — Canberra : Australian Government Publishing Service. 5.
13. *Ball A. R.* Modern Politics and Government, 1993.
14. *Barker R. S.* Accountability authorities and its limits. Questions of democracy-the online magazine of the State Department of the United States. — T. 5. — 2000. — 2.
15. *Blau P. M.* The Dynamics of Bureaucracy. — Chicago, 1963.
16. *Donnell O., Disonancias G.* Criticasdemocraticas a la democracia. — Buenos Aires, 2007.
17. *Drumaşu C.* The EU Approach for Corporate Governance of Public Sector Entities: New Form of Governance // The EU at a Crossroads : Challenges and Perspectives. — Cambridge Scholars Publishing, 2017. — P. 96—108.
18. *Ivo B.* Upravno Pravo // Administrative Law. — 1997. — Zagreb. Informator.
19. *Obenhaus W.* Kontrollen des Verwaltungshandelns // Allgemeine Verwaltungslehre, Praetoria Verlag. — 1994. — P. 319—332.
20. *Pollitt C.* The Essential Public Manager. — London : Open University Press / McGraw-Hill, 2003.
21. *Stappenhurst F., Obrien M.* Accountability in Governance Wash. DC, World Bank Institute / *Schedler A., Diamond L., Plattner M.* (eds). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. — Boulder. Co. Lond. 1999.
22. *Tetlock P. E.* (1983). Accountability and complexity of thought // Journal of Personality and Social Psychology. — 45: 74—83.
23. *Tetlock P. E.* (1985). Accountability: The neglected social context of judgment and choice // Research in Organizational Behavior. — 7: 297-332.
24. *Weigold M. F.; Schlenker B. R.* (1991). Accountability and risk taking // Personality and Social Psychology Bulletin. — 17: 25—29. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.*

Исполнительная власть: проблемы и перспективы

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ¹

Аннотация. Статья посвящена анализу ключевой темы административного права — административным правоотношениям, которые рассматриваются автором как системообразующий элемент не только административного права, но и административно-правового регулирования. Подвергнуты научному и критическому анализу сложившиеся научные представления об административных правоотношениях, автор отмечает оторванность их от существующей практики. Опираясь на многочисленные примеры, в основном из судебной практики — судебные решения, анализируя их с точки зрения механизма административных правоотношений, автор делает вывод о том, что административные правоотношения являются универсальной правовой конструкцией административно-правового регулирования. Автор соглашается с тем, что органы публичной власти и их должностные лица, являясь субъектами административных правоотношений, обладают властными полномочиями. Но не вполне понятно, на каких доказательствах основывается утверждение, что эти субъекты должны доминировать во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.

Ключевые слова: правоотношения, административные правоотношения, административно-правовые нормы, административная ответственность, механизм административного правоотношения, публичная власть.



**Петр Павлович
СЕРКОВ,**

первый заместитель
Председателя Верховного
Суда Российской
Федерации, доктор
юридических наук,
профессор
popovich_ti@vsrf.ru,
121260, Россия, г. Москва,
ул. Поварская, д. 15

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.049-064

P. P. SERKOV,

First Deputy Chairman of the Supreme Court
of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor
popovich_ti@vsrf.ru,
121260, Russia, Moscow, ul. Povarskaya, 15

ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS²

Abstract. The article is devoted to the analysis of the key topic of administrative law — administrative legal relations, which are considered by the author as a system-forming element of not only administrative law, but also admin-

¹ Извлечение из монографии «Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования)» : в 3 ч. М. : Норма, 2018.

² Abstract from the Monograph «A Legal Relation (Theory and Practice of Contemporary Legal Regulation)» : in 3 parts. Moscow : Norma Publ., 2018.

istrative and legal regulation. Subjected to scientific and critical analysis of the existing scientific ideas about administrative legal relations, the author notes their isolation from existing practice. Based on numerous examples mainly from judicial practice — court decisions, analyzing them from the point of view of the mechanism of administrative legal relations, it was concluded that administrative legal relations are a universal legal construction of administrative and legal regulation. The author agrees that public authorities and their officials, being subjects of administrative legal relations, have authority. But it is not entirely clear on what evidence the assertion is based that these subjects should dominate in relations with individuals and legal entities.

Keywords: *Legal relations, administrative legal relations, administrative law, administrative responsibility, administrative legal mechanism, public authority.*

Общество возлагает на государство обязанность обеспечить благополучную жизнь каждому среди всех. Это целеполагание, презюмируемое, в частности, в преамбуле и ст. 7 Конституции РФ, предстает основополагающей потребностью правового регулирования.

Соответственно, государство как организация, созданная общественным договором, предназначено для материализации чаяний и надежд всех членов общества на снижение до минимально возможного уровня гегемонии субъективных интересов и достижения между членами общества стабильно предсказуемых гармоничных взаимоотношений. С юридической точки зрения эти надежды выражаются в обязанности, возлагаемой обществом на государство. Она возникает в момент «рождения» государства и вполне заслуживает классификации в качестве его родовой обязанности. В таком ракурсе оправдана оценка этой обязанности как исходного начала юридизации общества, субъективной и общественной жизни.

Во исполнение родовой обязанности государство было наделено правом на властные полномочия. Из этого следует, что родовая государственная обязанность исполнять властные полномочия является приоритетной перед правом государства иметь эти полномочия. Такая обязанность по надлежащему использованию предоставленного права изначально подчиняет государство обществу. В свою очередь, названное право, будучи вторичным по отношению к родовой обязанности, выступает юридическим основанием для использования государственной власти по исполнению родовой обязанности.

Государство, имея властные полномочия, исполняет возложенную на него родовую обязанность посредством деятельности органов публичной власти, наделяемых в установленном порядке, в зависимости от функциональной нагрузки, соответствующей частью государственной родовой обязанности, а также правомочиями для ее исполнения. Из этого следует, что родовая обязанность государства и право государства, необходимое для ее исполнения, неразрывно образуют государственную власть. Высказанные доводы не только наглядно подтверждают общепризнаваемый факт производности государственной власти от народного волеизъявления³, но и позволяют утверждать, что она не представля-

³ См., в частности, ст. 3 Конституции РФ.

ет собой монолитную субстанцию. Народ как источник государственной власти и ее суверен образовал ее из двух составляющих: обязанности и права государства. В связи с этим напрашивается предположение, что в юридическом анализе государственной власти нельзя придавать приоритет только праву государства (Ч. 2. С. 121—122).

Под действием родовой обязанности государства механизм административных правоотношений конструируется аналогично механизму общерегулятивных правоотношений. (Ч. 2. С. 124.)

Как и в механизме общерегулятивных правоотношений, субъективные потребности-цели и объекты административных правоотношений формируются идейным содержанием не одной, а совокупности правовых норм, подчас предусмотренных в различных правовых актах и разных законодательных отраслях.

...Особенностью субъективных потребностей-целей субъектов, обладающих властными полномочиями в административных правоотношениях, выступает внешне не проявляющееся присутствие государства как носителя родовой обязанности, в силу чего эти субъективные потребности-цели, по существу, являются публичными потребностями, получившими отображение в правовых нормах в виде обобщающего варианта совпадающих и признанных важными субъективных интересов. Непосредственно органы публичной власти и их должностные лица по своему функциональному назначению не могут иметь субъективные интересы, а тем более субъективные потребности-цели, отличающиеся по своим признакам, критериям, параметрам от установленных законодательным регулированием. При этом должностные лица, конечно же, имеют субъективные интересы как неотъемлемое свойство человека.

Выявленная специфика субъективных потребностей-целей формирует особенности объекта административных правоотношений, одной из которых выступает нераздельность материальных и нематериальных составляющих. Существование государственной родовой обязанности и предоставленного для ее исполнения права не позволяет органам публичной власти и их должностным лицам нарушать баланс соотносимости и сопоставимости с субъективными потребностями-целями физических или юридических лиц.

Одним из подтверждений объективной невозможности «возвышения» органов публичной власти и их должностных лиц во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами служат правовые статусы (Ч. 2. С. 153—154).

Нельзя не заметить, что природа правовых статусов органов публичной власти напрямую предопределяется спецификой задач, проистекающих из родовой обязанности государства, исполнение которой происходит в том числе в сфере деятельности органов исполнительной власти. Устойчиво занимая свое «место» в механизме административного правоотношения, правовые статусы явно не замыкают на себе в полном объеме процесс урегулирования конкретной правовой ситуации. (Ч. 2. С. 192.)

Конкретика возникновения и развития многообразных административных правоотношений не предполагает каких-то обобщенных правовых признаков. Механизм этих правоотношений, выверенный, очевидно, самой жизнью, служит единственно верным ориентиром для научного и правоприменительного анализа. Иными словами, конструкция механизма отражает наличие динамичной кон-



кретики правовой действительности, изначально нацеливая на анализ того, что содержится внутри правоотношения (Ч. 2. С. 274).

При рассмотрении механизма общерегулятивных правоотношений высказывались критические замечания по поводу общепринятого признания односторонней связи между субъектами, когда у одного из них имеется субъективное право, а у другого — субъективная обязанность. Для теории административных правоотношений такой подход послужил, что называется, благодатной почвой. Практически все авторы характеризуют административные правоотношения с помощью иерархической конструкции: власть — подчинение. И здесь особенно важно подчеркнуть, что наличие у одного субъекта административного правоотношения только прав, а у другого — только обязанностей абсолютно не подтверждено научной аргументацией.

Например, говорится, что «в управленческих отношениях налицо соподчиненность воли»⁴, что «в сфере государственного управления, функционирования исполнительной власти преобладают, являются доминирующими именно отношения власти и подчинения»⁵, что «в материальных правоотношениях участвуют две стороны: одна имеет право дать обязательное указание, другая обязана повиноваться»⁶. Такие подходы полностью соответствуют взглядам, сложившимся в советской юридической науке⁷.

Поэтому доводы о том, что «в административно правовом отношении стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно правовой нормой»⁸, по существу, остаются без оценки. Правда, и сами авторы не развивают приведенную точку зрения.

На этот счет имеется и более развернутое мнение, характеризующееся, однако, значительной неопределенностью. «Правовое отношение (и налоговое в том числе) может быть установлено только между самостоятельными и равными (с точки зрения закона) сторонами. Применительно к налоговому праву такое равенство не следует понимать в абсолютном смысле слова, как, например, равенство сторон договора в гражданском праве. Здесь нет равенства и в смысле “выравнивания” по каким-либо критериям, например, финансовое выравнивание субъектов РФ в бюджетном праве. В налоговых правоотношениях равенство сторон означает наличие у каждого участника прав и обязанностей, а не прав у одной и обязанностей у другой. Так, ст. 21 НК РФ устанавливает права налогоплательщиков, а ст. 23 НК РФ — их обязанности, ст. 24 НК РФ — пра-

⁴ Смоленский М. Административное право : учебник. М., 2014. С. 38 ; Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Курс административного права Российской Федерации : учебник: в 3 ч. М., 2003. С. 70—71.

⁵ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 79.

⁶ Демин А. А. Процессуальные правоотношения в административном праве // Государство и право. 2009. № 2. С. 12.

⁷ См. подробнее: Петров Г. И. Советские административно правовые отношения. Л., 1972. С. 17 ; Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 99—101.

⁸ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 2-е изд. М., 2005. С. 106—107.

ва и обязанности налоговых агентов, ст. 31 НК РФ — права налоговых органов, а ст. 32 НК РФ — их обязанности»⁹.

Неясность заключается в том, что, с одной стороны, автор говорит о равенстве сторон, которое тем не менее «не следует понимать в абсолютном смысле слова», но убедительно, с приведением правовых норм доказывает как раз «абсолютное» юридическое равенство субъектов налоговых правоотношений. Иными словами, подтверждается отмеченная другими авторами взаимность субъективных прав и обязанностей. Ведь взаимность не может существовать односторонне, это наглядно показывается идейным содержанием приводимых налоговых норм.

Вместе с тем в юридической литературе это обстоятельство оставлено без внимания. Отсюда напрашивается предположение, что соподчиненность субъектов административных правоотношений выступает нормальным состоянием каждого акта правового регулирования, протекающего с участием названных выше органов публичной власти. Мало что разъясняют суждения о том, что «разумеется, административно-правовые отношения могут основываться не только на «управленческой вертикали». Среди них есть отношения, основанные не на подчинении, а на взаимодействии, соглашении, договоре»¹⁰.

Как представляется, приоритетное значение односторонности правовой связи между субъектами административных правоотношений придано из-за неизвестности механизма административных правоотношений.

Действительно, невозможно оспаривать то, что органы публичной власти и их должностные лица, являясь субъектами административных правоотношений, обладают властными полномочиями. Однако до наших дней остается неизвестным, на каких доказательствах основывается вера в то, что указанные субъекты должны доминировать во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.

Вряд ли целесообразно анализировать законодательство Советского Союза, но правовые нормы российских законов, бесспорно, предусматривают взаимность субъективных прав и обязанностей. Логика того, что «раз имеется власть, значит должно быть и подчинение», не подтверждается. Между субъектами административных правоотношений существующая правовая связь является не только взаимной, но и паритетной, с обязательным учетом первичности и вторичности субъективных прав и обязанностей.

Несовершенство сложившегося, по существу, доктринального подхода проявляется, исходя даже из формальных соображений, которые в то же время несут системную нагрузку. Так, нельзя не признавать рациональной точку зрения о возможности возникновения административного правоотношения не только по воле органов публичной власти или их должностных лиц. Тем самым инициатива установления правовой связи так называемой слабой стороны является обязательной для стороны, обладающей властными полномочиями. Если согласиться с тем, что после возникновения таких административных правоотношений пространство деятельности органов исполнительной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления полностью переходит в их «распо-

⁹ Налоговое право России / отв. ред. Ю. А. Крохина. 4 е изд. М., 2011. С. 258.

¹⁰ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 79.



ряжение», то, как следствие, это должно означать, что указанная обязательность потеряла свою силу.

Но тогда надо выявить причины, по которым обязательность волеизъявления физических или юридических лиц в момент возникновения административных правоотношений на стадии их развития утрачивает свою значимость, а субъективное право органов публичной власти или их должностных лиц как представителей государства начинает доминировать. Если речь идет о юридической закономерности, то она должна поддаваться детальному анализу, но подробный анализ не приводится. Поскольку этого не сделано, то неясно, почему отношения между субъектами административных правоотношений определяются как властеотношения.

При этом, судя по всему, не учитывается, что утверждение об одностороннем воздействии властных субъектов административных правоотношений означает признание за ними, по существу, неограниченной власти. Тогда логичен вопрос: в чем вообще заключается смысл возникновения этих правоотношений? Вопрос далеко не риторический, он предопределяет очередное обращение к главной причине появления правового регулирования. В первой части настоящего исследования неоднократно называлась необходимость установления между членами общества стабильных и предсказуемо гармоничных отношений для материализации субъективных потребностей-целей. И здесь недостаточно общих утверждений о том, что для этого предназначены правовые нормы как формализованные идеи правового регулирования, которые воздействуют на поведение членов общества. Следует установить юридические закономерности того, каким образом это происходит в каждом акте управления, а не просто ссылаться на неизбежность отмеченного воздействия (Ч. 2. С. 297—300).

Нельзя не отметить, что сложившаяся теория об односторонней связи между субъектами практически удалена от решения задач по преодолению потенциального хаоса и созданию в обществе условий предсказуемости, спокойствия и стабильности. Подтверждением этому служат, в частности, дискуссии по поводу административного усмотрения должностных лиц как одного из ключевых вопросов в управлении делами государства (Ч. 2. С. 301).

Невпечатляющие результаты исследований административного усмотрения можно объяснить в первую очередь тем, что процесс его уяснения не проецируется на административные правоотношения. Причина таких подходов в целом понятна, ибо вокруг теоретического признания правоотношений, в том числе административных, возникла стена прикладного отчуждения. В сложившихся представлениях не просматривается конкретика юридических способов, помогающих достижению конкретной справедливости. Поэтому в целом не должно вызывать удивления, что в научных суждениях об административном усмотрении отсутствуют так необходимые здесь правовые признаки, критерии и параметры. А без них невозможно разобраться, когда начинается административное усмотрение, не согласующееся с правовыми нормами. Аналитический потенциал механизма административных правоотношений системно устраняет этот недостаток (Ч. 2. С. 303).

В свою очередь, понятие «административное усмотрение», не имея юридических особенностей, представляет абстракцию, не применимую в реальных правовых ситуациях. Поэтому об административном усмотрении принципиально

неверно рассуждать в общих выражениях, которые не являются носителем обобщенной информации об этом явлении. Такое становится возможным лишь с использованием ресурсов механизма административных правоотношений, всегда наполненного конкретикой правовых признаков, критериев и параметров идейного создания правовых норм и обстоятельств регулируемой ситуации. Тогда каждый случай будет наполнен конкретикой правовых признаков, критериев и параметров относительно субъективных потребностей целей государства и граждан, правовых статусов, а также взаимности и паритетности субъективных прав и обязанностей. Они предназначены для материализации субъективных потребностей-целей.

Соответственно, становится возможным структурировать и анализировать не только отдельно взятый управленческий акт, но все государственное и муниципальное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, иными государственными органами и органами местного самоуправления.

Таким образом, прогнозируемо, что с помощью механизма правоотношений административное усмотрение, например в налоговой сфере, неизбежно проявится с помощью специфики правовых признаков, критериев и параметров, отличающихся от таковых в финансовой сфере.

Следующий аргумент относительно несогласия с гипотезой об односторонней конструкции административных правоотношений заключается в необходимости учета психологической составляющей. Успешность возникновения каждого механизма административного правоотношения и его развития до достижения объекта должна стабильно обеспечиваться юридическими закономерностями правового регулирования (Ч. 2. С. 304).

Названные аспекты напрямую затрагивают чувствительные области общественной жизни, а именно мотивацию субъективного поведения граждан. Однако источник субъективных стимулов у обязанного субъекта для добросовестного исполнения своих обязанностей необъяснимо выпал из научного поля зрения. Поэтому остается неизвестным, какие же силы поддерживают по сложившейся версии всегда обязанных субъектов. Можно лишь предполагать, что российским народом массово движат беспечность, альтруизм или страх государственного принуждения органов власти, рассуждения о котором далеко не бесспорны. Например, ничего не говорится о возможности проявления эгоизма и других чувств, отражающих собственные интересы, в частности при отстаивании человеческого достоинства. Тем более не затрагивается мировоззрение человека, вероятно, сломленного страхом государственного принуждения, упорно навязываемого юридической наукой, но в то же время ею же объявляемого свободной личностью. Сама возможность такого раздвоения с точки зрения правовых подходов сомнительна, а в медицинском аспекте прояснить ее без знаний психиатрии и психологии, скорее всего, не удастся (Ч. 2. С. 305).

В версии односторонней связи субъектов административных правоотношений, ко всему прочему, обнаруживается еще одно немаловажное упущение в виде замалчивания конкретики тех пределов, которые нельзя переступать органам публичной власти и их должностным лицам (Ч. 2. С. 306).

Изложенные сомнения отражают не предубеждение к сложившимся научным взглядам об односторонней субъективной связи в административных правоотношениях, а констатацию их неприменимости к реальным событиям. Общепринятая



трактовка процессов, ежедневно и многообразно протекающих на пространстве деятельности указанных выше органов публичной власти, не добавляет уверенности в их правильности. Неоспоримость того факта, что в административных правоотношениях один субъект обладает властными полномочиями, а другой нет, предопределяет понимание этой властности и юридических закономерностей распоряжения ею. Без решения этих задач в качестве юридически значимых, как показывают многочисленные и многолетние дискуссии, невозможно проведение надежного правового анализа, упорядочивание которого становится особо актуальным. Иногда надежды на кардинальное преобразование взаимоотношений между должностными лицами указанных властных органов и физическими, юридическими лицами вряд ли могут оправдаться.

...Государственная власть образуется из двух неразрывных составляющих — родовой обязанности государства и права государства на властные полномочия, необходимого для исполнения этой обязанности. Высказано также предположение, что родовая государственная обязанность исполнять властные полномочия превалирует над государственным правом иметь эти полномочия. Определения государства как «организации всеобщего властвования на определенной территории»¹¹, «территориально организованной публично правовой общности населения, построенной на началах власти»¹², «организации политической власти»¹³ в конечном счете затрагивают именно названную обязанность, хотя об этом прямо не говорится. Поэтому концептуально неоправданно придавать приоритет только праву государства на осуществление властных полномочий.

Выявленный дуализм государственной власти означает, что органы публичной власти любого уровня не являются «собственниками» власти. Представляя государство, они выступают носителями его властных полномочий по исполнению родовой обязанности с помощью корреспондирующего ей права (Ч. 2. С. 309—310).

Должностные лица обязаны надлежащим образом в пределах и объеме своих функциональных правомочий исполнять обязанности и реализовывать права, выделенные государству. Власть, принадлежащая государству, им лишь доверена, и они обязаны оправдывать это доверие, используя предоставленные права на осуществление власти в соответствии с логикой возникновения и развития механизма служебных, а также конкретных административных правоотношений, а не по своему усмотрению.

Родовая обязанность государства изначально уравнивает органы публичной власти и их должностных лиц с каждым отдельно взятым физическим или юридическим лицом в формате механизма административных правоотношений. Если все юридические акценты расставить по своим местам, то неограниченные полномочия органов публичной власти и бессилие физических и юридических лиц в формате механизма названных правоотношений абсолютно не находят своего юридического подтверждения.

Анализ механизма этих правоотношений даже в малой мере не подтверждает самовластие указанных органов публичной власти и их должностных лиц. Напро-

¹¹ Абдулаев М. И. Теория государства и права : учебник. М., 2004.

¹² Абдулаев М. И. Указ. соч.

¹³ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2004.

тив, его конструкция, не поддающаяся изменениям извне, независимо от сложности и разноплановости жизненных ситуаций, четко и детально закрепляет все существенные признаки, критерии и параметры правового положения субъектов правоотношений с помощью идейного содержания совокупности правовых норм, примененной к регулируемой ситуации. Тем самым по правовым характеристикам формируется надлежащее поведение каждого субъекта, не позволяющее одному из них быть главенствующим, а тем более превращать управленческую деятельность в усмотренческую «вотчину».

Как следствие, признание «сильной стороны» не вызывается объективными правовыми предпосылками, а лишь выступает данью сложившимся идеям прошлых лет. Уравнивание субъектов механизма материальных административных правоотношений посредством установления взаимных и паритетных субъективных прав и обязанностей объясняет также, почему так называется слабая сторона из объекта управления становится полноценным субъектом управленческой деятельности.

Становится очевидным, что человек бессилён перед несправедливым усмотрением до тех пор, пока за должностными лицами будет признаваться обладание властными полномочиями, а не распоряжение ими по единой и универсальной методологии механизма административных правоотношений. В связи с этим гипотеза об односторонней связи субъектов административных правоотношений не отражает сущности этих правоотношений со всеми вытекающими последствиями. Доминирование прав должностных лиц в качестве руководства к действию без взаимных и паритетных обязанностей может повлечь различного рода отклонения от точного исполнения государственного волеизъявления.

При таком истолковании правового регулирования деятельности органов исполнительной власти не гарантируется устойчиво правомерное поведение их должностных лиц и стабильное достижение позитивного аспекта юридической ответственности. Необоснованные интерпретации обязанностей и прав государства со стороны должностных лиц следует расценивать как выход за пределы механизма конкретных служебных и административных правоотношений в результате неправильного применения административного усмотрения. Фактически напрашивается обоснованное предположение о том, что само государство как субъект механизма конституционных правоотношений не исполнило надлежащим образом правовые нормы, им же принятые, т.е. не исполнило родовую обязанность перед конкретными физическими или юридическими лицами¹⁴.

Примат родовой обязанности государства через призму механизма служебных и административных правоотношений со всей полнотой показывает, что усмотрение должностных лиц в деятельности органов публичной власти должно не только зиждиться на личных впечатлениях, переживаниях и т.п., но императивно соотноситься с родовой обязанностью перед конкретными физическими и юридическими лицами. В этом случае появляется возможность системного контро-

¹⁴ К сожалению, в юридической литературе тема конституционных правоотношений освещена крайне скупо и непоследовательно. См., в частности: Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М., 2014. С. 410—429.



ля за деятельностью должностных лиц с использованием сугубо юридических характеристик. (Ч. 2. С. 312—314.)

Однако в содержание административных правоотношений традиционно включаются лишь субъективные права и обязанности в варианте рассмотренной выше односторонности. Так, прямо утверждается, что «правоотношение связано с реализацией субъективного права или защитой субъективно публичного права или правомочия»¹⁵. В другом случае говорится, что «в содержание налогового правоотношения входят права и обязанности его участников»¹⁶. По мнению другого автора, «если рассматривать правоотношение как форму реализации норм права, то мало наличия в содержании правоотношения только быть наделенными правами и обязанностями. Надо, чтобы они при этом реально воплощались в жизнь в виде конкретных действий (бездействия) в рамках юридических прав и обязанностей, определенных нормами права»¹⁷.

...Неизбежно продуцируется вопрос о том, для чего происходят возникновение и динамика развития административных правоотношений? К сожалению, этот наиглавнейший вопрос для понимания административных правоотношений не стал предметом всестороннего изучения. Поэтому сложилась приведенная выше доктринальная точка зрения о доминировании субъективных прав и обязанностей на всем пространстве правового регулирования.

Признание монополии прав и обязанностей в содержании административных правоотношений необоснованно и неоправданно приводит к тому, что они, бесспорно, будучи средством достижения итогов правового регулирования, одновременно приобретают значение конечных целей этого регулирования. При такой теоретической двусмысленности возникают ненадуманные сомнения в способности с помощью конструкции административных правоотношений доказательно объяснять, каким образом можно последовательно устранять возникающие административные барьеры.

При этом не учитывается, что отдельно взятый акт правового регулирования осуществляется не за счет абстрактных понятий «право» и «обязанность». Напротив, административные правоотношения, опосредующие управленческие акты, возникают и развиваются с использованием конкретных субъективных прав и обязанностей, с помощью которых их носители всегда преследуют конкретное новое будущее. Поэтому настоятельно необходимо связывать субъективные права и обязанности с сутью этого будущего. Поскольку этого не делается, то возникает парадоксальная ситуация, когда позиционируемая значимость прав и обязанностей в административных правоотношениях приводит к отождествлению итогов конкретных правоотношений с реализацией тех же прав и исполнения обязанностей (Ч. 2. С. 316—317).

Неоднократно отмечалось, что механизм правоотношений, в том числе и административных, помогает не только установить непроработанные контексты на-

¹⁵ Борисов А. М. К вопросу о содержании правоотношения // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1125—1132.

¹⁶ Налоговое право России : учебник / отв. ред. Ю. А. Крохина. С. 264.

¹⁷ Лапина М. А. К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Государство и право. 2009. № 2. С. 10.

учных предложений, определить юридическую сущность недостатков, но и объяснить, как следует оценивать запутанные вопросы. Поэтому его методологический потенциал неизбежно сказывается на критической оценке суждений относительно понимания субъектов административных правоотношений.

Так, традиционно, без какой-либо поправки на специфику субъектов административных правоотношений, к ним применяется категория «административной правоспособности» как в сочетании с административной дееспособностью, так и без нее. Например, утверждается, что «если исходить из того, что публичная правоспособность — свойство различных по своему характеру субъектов, то в каждом конкретном случае следует говорить о разных моментах возникновения правоспособности»¹⁸. Это при том, что гипотеза о правоспособности органов публичной власти вообще не находит отражения в правовых нормах (Ч. 2. С. 323—324).

Невозможно согласиться с тем, что «родство влияет не только на брачную правоспособность, но также и на занятие определенных должностей на государственной службе, когда надо ограничить так называемую “семейственность”, иные родственные отношения»¹⁹. Для наделения «обычных» физических лиц правоспособностью имеются хотя бы исторические корни в виде несправедливого разделения общества и закрепления правового статуса рабов. А вот на чем зиждется признание правоспособности у должностных лиц органов публичной власти, последовательно разобраться не удастся. Причины, обусловившие следствие в виде научных выводов о правоспособности органов публичной власти, в юридической литературе практически не освещаются.

Общего понимания административной правоспособности органов публичной власти, их должностных лиц и физических, а также юридических лиц не складывается, так как в механизме административных правоотношений задействованы различные правовые корни образования правовых статусов субъектов. Уже отмечалось, что у граждан или организаций как субъектов этих правоотношений всегда присутствуют субъективные интересы. Их воспроизведение вовне становится возможным в силу того, что субъективные интересы охватываются публичными потребностями, сформулированными в соответствующих правовых нормах.

У второго субъекта — должностного лица, не говоря о публичных органах как представителях государства, такого качества в принципе не может быть²⁰ (Ч. 2. С. 324—325).

Значимость внутреннего развития механизма административных правоотношений за счет устойчивой конструкции не исчерпывается приведением субъектов к определенному результату, т.е. объекту. Процесс развития механизма административных правоотношений исполняет еще одну функцию, также очень важную. Выше говорилось о возможностях ретроспективного проведения правового анализа, они актуализируются именно в конкретике внутреннего развития механизма административных правоотношений.

¹⁸ Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. М., 2011. С. 89.

¹⁹ Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М., 2005. С. 465.

²⁰ Венгеров А. Б. Указ. соч. С. 324—325.



Использование юридических закономерностей возникновения и развития механизма административных правоотношений становится реальным способом осуществления многосторонних мероприятий по контролю за поведением субъектов данных правоотношений. В процессе этой работы, совершаемой по единой методологии, в значительной степени облегчается проверка правильности возникновения и развития механизма административных правоотношений. Прошедшие события поддаются «сканированию» и на предмет выявления причин невозникновения или неразвития правоотношения и недостижения его объекта.

Таким образом, у механизма административных правоотношений, так же как и у общерегулятивных, выявляются собственные охранительные ресурсы. За счет них имеется возможность в настоящем времени понять, что произошло в прошлом, и тем самым предвосхитить будущее. Однако охранительный потенциал административных правоотношений традиционно связывается лишь с его «внешней» охраной государством²¹ (Ч. 2. С. 338).

Процесс регулирования, т.е. возникновение и развитие механизма административных правоотношений, нельзя смешивать с урегулированием, когда правоотношения достигают своих объектов. Не каждое возникшее административное правоотношение в «плановом» порядке достигает своего объекта. Иными словами, не только возникновение, но и внутреннее развитие административных правоотношений предстает своего рода обязательной предтечей урегулирования межличностных отношений. Без названных двух стадий такое урегулирование в принципе невозможно. Нельзя не учитывать также, что превентивное воздействие происходит не от самих норм, а от результатов их применения.

Динамика за счет взаимодействия первичных и вторичных субъективных прав и обязанностей на условиях взаимности и паритетности, собственно, и представляет собой процесс урегулирования общественных отношений. Следует учитывать, что даже на стадии развития, особенно механизма длящихся административных правоотношений, случаются различные эксцессы, нарушающие цикличность такого урегулирования. Поэтому вывод о полноценном урегулировании можно делать лишь при достижении объекта каждого механизма административных правоотношений. Только на этом этапе возможна констатация материализации искомых субъективных потребностей-целей государства, а также соответствующих физических и юридических лиц.

...Соотношение административных правоотношений и административных правовых норм позволяет избежать неточности, изначально допущенной при уяснении сути административных правоотношений. Если гипотетически согласиться с тем, что они возникают на основании одной нормы или что это правоотношение представляет собой урегулированное общественное отношение, то и изучать в принципе нечего. Поэтому и неудивительно, что исследования обходили стороной процессы внутренней динамики административных правоотношений и ее смысловую нагрузку.

²¹ См., в частности: *Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В.* Указ. соч. С. 16 ; *Налоговое право России* : учебник / отв. ред. Ю. А. Крохина. С. 261, 268.

Из изложенных доводов напрашивается одно принципиальное уточнение. Административные нормы, безусловно, первичны по отношению к административному правоотношению. В то же время без задействования механизма этих правоотношений ни одна правовая норма административного законодательства работать не будет. Этот вывод основан на анализе конкретики возникновения и развития механизма административных правоотношений. На нее уже неоднократно обращалось внимание, но ее значимая роль в правовом регулировании каждый раз проявляет новые грани.

Конкретика субъективных потребностей-целей в каждом механизме административных правоотношений предопределяет конкретику идейного набора используемых правовых норм. В то же время конкретика самих субъективных потребностей-целей испытывает давление конкретики фактических исходных данных.

За счет этого в формате отдельно взятого административного правоотношения приобретает значение фактологическая конкретика объектов, субъективных правовых статусов, первичности и вторичности субъективных прав и обязанностей, а также их взаимности и паритетности. Именно здесь «кипение» субъективных интересов отсекается и переводится в управляемое русло субъективных потребностей-целей.

Таким образом, обладая потенциалом единения различающихся субъективных потребностей-целей в виде дуалистичного объекта и целенаправленно определяя пределы действия субъективных прав и обязанностей, механизм административных правоотношений не может считаться чем-то иллюзорным. Если нормы административного законодательства сами по себе абстрактные, безучастные и бесстрастные, то за счет указанной конкретики механизма административных правоотношений они становятся способными к одушевлению правовой действительности.

В результате наглядно устанавливается, что благодаря этому механизму идейное содержание правовых норм оказывает воздействие на различные ситуации реальных будней. Соответственно, за пределами механизма административных правоотношений идейное содержание отдельно взятой правовой нормы административного законодательства не способно проявить свои возможности (Ч. 2. С. 347—349).

Должностные лица наряду со «слабой стороной» в равной степени подчинены идейному содержанию правовых норм и в равной мере находятся под воздействием государственного психического принуждения этих норм. Поэтому зависимость физических и юридических лиц во взаимоотношениях с органами публичной власти и их должностными лицами является относительной.

Равномерное действие названной силы правовых норм совершенно не зависит от усмотрения органов публичной власти и их должностных лиц. Этот факт означает, что государственное управление не может обрести форму административного произвола, поскольку каждый управленческий акт должен протекать в параметрах, поддающихся контролю с помощью механизма административных правоотношений. Усмотрение должностных лиц органов исполнительной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления заключается в том, как исполнить идейное содержание правовых норм (Ч. 2. С. 354).



Конкретика механизма административных правоотношений основывается на динамике, неотъемлемо присущей правовой действительности. Статичное восприятие правоотношения без учета его внутренней динамики представляет собой изначальную ошибку научной методологии познания правоотношения вообще и административных правоотношений в частности. Уже отмечалось, что о динамике лишь говорится, но она не реконструируется в режиме реального времени и пространственного взаимодействия элементов административных правоотношений. Поэтому административные правоотношения пребывают в состоянии своеобразного сна, что препятствует их практическому использованию. Они фактически отстранены от жизни человека, который, в свою очередь, не укладывается в прокрустово ложе абстрактного субъекта права, не находящего места в механизме правоотношения (Ч. 2. С. 357).

Информация, получаемая из анализа механизма административных правоотношений, отрешена от статики и потому заслуживает самого внимательного отношения и оценки. За счет предлагаемого механизма в значительной степени становятся понятными место и роль административных правоотношений в сфере государственного и муниципального управления. Вполне ожидаемо многократное увеличение эффективности этого управления при полноценном признании и использовании названного механизма.

Появляется уникальная возможность проведения локальных и масштабных, многоплановых и многоуровневых, но всегда системных исследований государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами, а также муниципального управления органами местного самоуправления.

Механизм административных правоотношений точно так же выступает одним из центров правового регулирования, основанного на нормах административного законодательства.

Движущей силой возникновения и развития механизма всех административных правоотношений признается необходимость материализации субъективных потребностей-целей. Именно субъективные потребности-цели, а не абстрактные права и обязанности или модели поведения и т.п., являются значимым результатом для субъектов административных правоотношений, в число которых входит и государство.

Уравнивание взаимными и паритетными правами и обязанностями органов публичной власти, их должностных лиц с физическими и юридическими лицами нацелено на то, чтобы каждый управленческий акт протекал в параметрах, заложенных законодателем в идейном содержании используемой совокупности правовых норм во исполнение родовой обязанности государства. Если попытаться отразить эту формулу через некое подобие определения, то получится, что механизм административных правоотношений опосредует обоюдные правообязывающие юридические субъективные связи.

Это условие, важнейшее для всего правового регулирования применительно к механизму административных правоотношений, актуально тем, что подвигает на серьезное переосмысление роли субъективных прав и обязанностей, а также достоинства личности по отношению к государству. Как отмечалось, родовая

обязанность государства выступает идейным основанием, на котором зиждется все правовое регулирование. Поэтому она имеет приоритетное значение для научного изучения этого регулирования, в том числе за счет норм административного законодательства. Если гипотетически отказаться от нее, а точнее, не признавать ее наличие, то будет оставаться неизвестным и начало юридизации общественной жизни, так как утрачиваются юридические истоки, стимулирующие государство на осуществление названного регулирования.

Как представляется, несогласованность некоторых научных умозаключений стала возможной в основном из-за отсутствия в рассуждениях объединяющих начал указанного регулирования. Родовая обязанность через причинно следственные связи и механизм административных правоотношений существенным образом облегчает научное уяснение сущности государственного управления, осуществляемого в том числе органами исполнительной власти.

Неизменность механизма административных правоотношений предоставляет хорошие возможности для их классификации. В частности, четко и убедительно показывается, в чем заключаются единство и разделенность сугубо административных, а также налоговых и финансовых правоотношений как вида административных правоотношений. Единство затрагивает общую правовую природу государственного управления в сегменте действия органов исполнительной власти, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления. Разделенность основывается на различиях содержательного наполнения элементов правоотношений, т.е. объектов, правовых статусов, а также взаимности и паритетности субъективных прав и обязанностей.

Вероятно, невозможно отрицать, что собирание государством денежных ресурсов абсолютно нетождественно их расходованию. Как следствие, не совпадают основания возникновения названных правоотношений и амплитуда динамики их развития. Поэтому налоговые правоотношения как вид административных правоотношений неоправданно относить к числу финансовых, как это нередко делается в юридической литературе.

Следующий рациональный шаг по детальному использованию механизма административных правоотношений — уточнение функциональной нагрузки каждого органа исполнительной власти, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления, их научное организационное структурирование и оптимизация деятельности. Кроме того, потенциал механизма административных правоотношений представляется перспективным в разрешении проблемы по минимизации негативных явлений административного усмотрения. Закономерности возникновения и развития механизма административных правоотношений однозначно не зависят от усмотрения должностных лиц. Поэтому без увеличения финансовых и иных затрат для государства может активно заработать превентивное воздействие правовых норм, а дисциплинарные меры естественным образом отойдут на второй план.

Изложенный логический ряд, ко всему прочему, служит наглядным подтверждением тому, что государство, осуществляя правовое регулирование в качестве мероприятия, сложнейшего с организационной стороны и по интеллектуальным



усилиям, а также дорогостоящего по финансовым затратам, занимается устойчивыми потребностями, а не мимолетными интересами.

Проведенное детальное рассмотрение показывает невозможность осуществления правового регулирования государственного и муниципального управления без использования механизма административных правоотношений. Этот факт дополнительно подтверждает универсальность механизма правоотношений в целом.

Кроме того, в неизменности его конструкции, юридических закономерностях возникновения и развития до достижения объекта все четче просматривается неутомимость математической логики. Появляется большая уверенность в том, что основу юридической науки должны составлять не «ощущения», а строгая формализация наглядности, убедительности и доказуемости правовых признаков, критериев и параметров правовой действительности на предмет соответствия ей научных предположений (Ч. 2. С. 358—361).

О НАЛОГОВЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Аннотация. В статье идет речь об унификации административного и уголовного законодательства на примере налоговых правонарушений, предусмотренных НК РФ, КоАП РФ и УК РФ. Сделан вывод о том, что налоговые правонарушения являются видом административных правонарушений. Эти виды юридической ответственности близки по своей цели — охране в значительной степени публичных интересов; административные и налоговые правонарушения общественно опасны; близки по содержанию и меры государственного принуждения, государство практически одинаково реагирует на них. На примере сопоставления различных видов юридической ответственности в налоговой сфере сформулированы предложения по унификации уголовной, административной и налоговой ответственности. Главный аргумент этого состоит в том, что природа этих видов ответственности едина. Рассмотрен вариант изменения законодательства об уголовной и административной ответственности в случае введения в УК РФ и УПК РФ категории «уголовный проступок». В таком случае возникает необходимость и представляется возможность объединить уголовные, административные и налоговые правонарушения в единый нормативный правовой акт. В статье сделан вывод, что налоговые правонарушения по сути являются административными правонарушениями.

Ключевые слова: административное законодательство, уголовное законодательство, административная ответственность, налоговые правонарушения, административные правонарушения, преступления.



**Сергей Алексеевич
СТАРОСТИН,**
профессор Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), доктор
юридических наук,
профессор
prof.starostin@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.065-072

S. A. STAROSTIN,

Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor
prof.starostin@gmail.com

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ON TAX ADMINISTRATIVE OFFENSES

Abstract. The article deals with the unification of administrative and criminal legislation on the example of tax offenses provided for by the RF Tax Code, the Code of Administrative Offenses and the Criminal Code of the RF. It is concluded that tax offenses are a type of administrative offenses. These types

© С. А. Старостин, 2019

of legal liability are close in their goals — to the protection of public interests to a great extent, administrative and tax violations are socially dangerous, content and measures of state coercion are close, the government reacts to them in almost the same way. Using the comparison of various types of legal liability in the tax field as an example, the proposals for the unification of criminal, administrative and tax liability are formulated. The main argument for this is that the nature of these types of responsibility is one. A variant of amending the legislation on criminal and administrative liability in the case of the introduction of the criminal offense category into the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation is considered. In this case, the need arises and it is possible to combine criminal, administrative and tax offenses into a single regulatory legal act. The article concludes that tax violations are essentially administrative offenses.

Keywords: administrative legislation, criminal law, administrative liability, tax offenses, administrative offenses, crimes.

Данная статья является продолжением дискуссии о необходимости и возможности реформирования и сближения административной и уголовной ответственности. Актуализация проблемы вызвана очередной попыткой Верховного Суда РФ ввести в УК РФ и УПК РФ категорию «уголовный проступок»¹. Почему попыткой — да потому, что этот законопроект был отклонен еще осенью 2017 г., поскольку тогда поступил отрицательный официальный отзыв Правительства РФ². Обойтись без официального отзыва Правительства РФ Верховный Суд РФ не мог в силу требования ст. 8 Федерального закона 1996 г. «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», что проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в УК РФ могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии официального отзыва Правительства РФ³.

Поскольку в упомянутом Законе говорится лишь о необходимости наличия официального отзыва Правительства РФ, положительного или отрицательно — не имеет значения, то 20 декабря 2018 г. Верховный Суд РФ вновь внес в Государственную Думу этот законопроект (№ 612292-7) и снова с этим же от-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42 «О внесении в Государственную Думу Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка”» // URL: http://www.vsrp.ru/documents/own/?category=resolutions_plenum_supreme_court_russian&year=2017.

² Официальный отзыв Правительства РФ на проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка», вносимый в Государственную Думу Верховным Судом РФ от 24 июля 2018 г. № 5690п-П4.

³ Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2955.

рицательным официальным отзывом Правительства РФ. Автор надеется, что законопроект, который на момент написания статьи находился в профильном комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, будет, наконец, принят.

На примере сопоставления различных видов юридической ответственности в налоговой сфере будут сформулированы предложения по унификации уголовной, административной и налоговой ответственности. Среди множества факторов, которые позволяют сделать такой вывод, главным является, по нашему мнению, единство их природы.

В отечественном законодательстве существуют четыре вида юридической ответственности за нарушение налогового законодательства — уголовная (гл. 22 УК РФ), административная (гл. 15 КоАП РФ), налоговая (гл. 16 НК РФ) и дисциплинарная (ст. 192 Трудового кодекса РФ). Такая ситуация сложилась в значительной степени потому, что в последние годы активизировались научные исследования различных видов юридической ответственности, в том числе административной (Л. А. Калинина, П. П. Серков и мн. др.), финансовой, налоговой (Л. Р. Барашян и др.), бюджетной (Е. С. Емельянова и др.), трудовправовой (Ю. А. Кузнецов), дисциплинарной (В. С. Бялт, Ю. А. Жукова и др.), в которых утверждается, что все они самостоятельны и не имеют отношения к административной ответственности как родовой категории.

Мы считаем это ошибкой и в полной степени солидарны с теми, кто утверждает обратное, что, например, административная ответственность за правонарушения законодательства о налогах и сборах устанавливается только двумя законами — КоАП РФ и НК РФ⁴. Во втором положении, которое вынесено в своей диссертации В. В. Шекшиным на защиту, прямо утверждается, что налоговая ответственность по своей природе является административной и что нормы НК РФ об ответственности должны быть перенесены в гл. 15 КоАП РФ.

Еще более определенно сформулировал свое отношение к проблеме выделения в качестве самостоятельных некоторых видов юридической ответственности П. П. Серков. В своей докторской диссертации он пишет, что административная ответственность имеет межотраслевой характер, которая защищает общественные отношения иных отраслей права, в том числе финансового, налогового, и что выделение в качестве самостоятельного вида финансовой, бюджетной, налоговой, экологической и других видов ответственности не основано ни на объективных критериях, ни на каких-либо характерных особенностях правонарушений в этих сферах⁵.

На примере первых трех видов юридической ответственности рассмотрим необходимость и возможность объединения в единый закон существующих сегодня трех категорий правонарушений: преступлений в области налогов (УК РФ), административных правонарушений в этой сфере (КоАП РФ) и налоговых правонарушений (НК РФ).

⁴ Шекшин В. В. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 5—6.

⁵ Серков П. П. Административная ответственность как вид юридической ответственности: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 13.



В последние годы намечена устойчивая тенденция сближения административного и уголовного законодательства. Действительно, эти виды юридической ответственности не просто близки, они обладают всеми принципиальными признаками юридической ответственности, имеют общие черты, единую правовую природу.

Так, цели административного и уголовного наказаний сформулированы практически идентично. В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Оно не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

В соответствии со ст. 43 УК РФ наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений.

Обратим внимание, как законодатель сформулировал задачи законодательства об административных правонарушениях и задачи уголовного законодательства (в УК РФ они названы задачами Уголовного кодекса РФ).

Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений (ст. 1.2 КоАП РФ).

А вот как сформулированы задачи уголовного законодательства в УК РФ: это охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений (ч. 1 ст. 2 УК РФ)⁶.

Как видим, если не считать задачу УК РФ «обеспечение мира», то обе эти группы задач сформулированы практически единообразно. Но поскольку речь в статье идет о правонарушениях только в налоговой сфере и к обеспечению мира они отношения не имеют, то можно уверенно сделать вывод о единообразии задач административного и уголовного законодательства в этой сфере.

Еще более близки понятия административного правонарушения и преступления. Единственным отличием этих понятий является степень общественной опасности деяний. Но если для некоторых правонарушений, например посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, степень общественной

⁶ См.: *Ведяшкин С. В.* Административные процедуры охранительной направленности // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 422. С. 206—210 ; *Лебедева Е. А.* Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 40—43.

опасности административных правонарушений и преступлений различна, то для налоговых правонарушений она практически едина.

Несколько иначе законодатель сформулировал понятие «налоговое правонарушение». Перед ним была непростая задача развести это понятие с близкими понятиями «преступление» и «административное правонарушение». Остается вопрос — по какой причине правонарушения в налоговой сфере законодатель не назвал ни преступлением, ни административным правонарушением, ни как-то иначе.

Статья 106 НК РФ формулирует понятие налогового правонарушения следующим образом: это виновно совершенное противоправное (нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, плательщика страховых взносов, налогового агента и иных лиц, за которое НК РФ установлена ответственность. Как видим, оно в точности повторяет определение административного правонарушения. В нем даже не назван, как и в КоАП РФ, признак общественной опасности. Но при этом подчеркнуто, что должно быть нарушено законодательство о налогах и сборах. Но и в УК РФ, и в КоАП РФ имеются нормы о налогах и сборах.

По мнению А. Ю. Головина, налоговые правонарушения не являются разновидностью административных правонарушений, поскольку имеют иной состав, чем административные правонарушения, и они — это следствие неисполнения участниками общественных отношений своих обязанностей в сфере налогообложения⁷.

Нам представляется это утверждение неверным. Во-первых, составы не только налоговых, но и иных правонарушений, в том числе и административных правонарушений, различны и выделять их (видимо, автор имел в виду элементы составов) в качестве критериев разграничения неверно.

Во-вторых, неисполнение участниками общественных отношений своих обязанностей в любой сфере, а не только в сфере налогообложения, всегда влечет за собой ответственность либо уголовную, либо административную, либо дисциплинарную, либо гражданско-правовую.

Единственными критериями, которые могут быть положены при сравнении административной ответственности и налоговой ответственности, могут быть только их природа и вид юрисдикционного органа, который уполномочен рассматривать эти дела. О первом критерии — природе этих правонарушений, мы уже сказали, а по поводу второго заметим, что всегда при совершении правонарушений в этой сфере ответственность возникает перед государством, и юрисдикционным органом является всегда орган исполнительной власти — налоговый орган.

Посмотрим, как государство реагирует на преступления, административные и налоговые правонарушения. Если из перечня наказаний по УК РФ исключить лишение свободы и смертную казнь, которая с 1996 г. не применяется, то мы увидим практически повторение видов административных наказаний с небольшой только разницей в формулировках.

⁷ См. об этом: Куншина Л. В. Состояние и перспективы развития института административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства // Государство и право. 2002. № 11. С. 23 ; Сладкова А. В. Административные правонарушения в области рынка ценных бумаг : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 5—9.



Статья 114 НК РФ не использует термин «наказание», а употребляет иное понятие — «налоговые санкции». Да и само наказание в НК РФ названо взысканием (штрафом). Очевидно, что эти различия не несут содержательного отличия, а используются только лишь для того, чтобы хоть как-то, пусть не очень внятно, развести эти понятия.

Итак, вывод: уголовная ответственность, административная ответственность и ответственность за совершение налоговых правонарушений не просто сходны, эти виды юридической ответственности близки по своей цели — охране в значительной степени публичных интересов. Уголовные, административные и налоговые правонарушения общественно опасны, близки по содержанию и меры государственного принуждения. Государство практически одинаково реагирует на них. Причем достаточно часто административный штраф может значительно превышать штраф по УК РФ.

Видимо, ощущая терминологическую неполноценность, законодатель в НК РФ вообще не употребляет словосочетание «налоговая ответственность», а использует более корректное, по его мнению, словосочетание «ответственность за совершение налогового правонарушения». Причина тому — все то же желание искусственно развести все эти понятия.

По нашему мнению, юридическая ответственность за налоговые правонарушения, по сравнению с другими сферами, может быть оптимизирована и упорядочена значительно проще. Покажем, как это необходимо сделать.

Но сначала определимся, каким образом необходимо сформулировать понятие «налоговое правонарушение» и какой вид юридической ответственности может быть за него установлен.

Понятие «налоговое правонарушение» определим через вид предусмотренного законом наказания: это виновно совершенное деяние в сфере налогов и сборов, за которое законом установлена ответственность. Что касается тяжести налоговых правонарушений, то они могут быть тяжкими, средней и небольшой тяжести.

В зависимости от степени общественной опасности налоговые правонарушения могут быть как преступлениями, так и административными правонарушениями. А с учетом того, что налоговая ответственность есть вид административной ответственности, что налоговые правонарушения в том виде, как это сформулировано в НК РФ, есть, по сути, административные правонарушения, их можно отнести к административным правонарушениям.

Теперь все правонарушения в налоговой сфере объединим вместе и градируем их в зависимости от вида наказания. При определенной трансформации все они будут включены в соответствующую главу УК РФ. Те из них, которые перейдут из КоАП РФ, очевидно, имея меньшую степень общественной опасности, не должны быть преступлениями в современном понимании преступления. Но если применить к ним категорию «уголовный проступок», то тогда они уже будут преступлениями небольшой тяжести, за которые возможно наказание, не связанное с лишением свободы. Такими же преступлениями, а именно уголовными проступками, будут и некоторые деяния, предусмотренные настоящим УК РФ, которые отнесены к категории небольшой тяжести.

Очевидно, что ст. 15 УК РФ должна быть расширена, и в нее должна быть добавлена категория «уголовный проступок». Определение уголовного проступка

может быть следующим: это виновное, противоправное деяние, причиняющее вред или создающее угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, за которое уголовным законом предусмотрен только лишь штраф. Либо, как это предложено Верховным Судом РФ, наказание за уголовный проступок должно быть не связано с лишением свободы.

Если говорить о группировании в единой главе всех имеющихся правонарушений в налоговой сфере, то возникает резонный вопрос о том, насколько возможно их объединить или хотя бы сгруппировать вместе. Действительно, налоговые правонарушения и административные правонарушения достаточно близки по степени общественной опасности, и здесь особой проблемы нет. Сложнее обстоит дело с преступлениями. Но и в этом случае проблема имеет исключительно технический характер, и для специалистов налоговой сферы она не станет не решаемой.

В заключение остается важный вопрос: в каком законе должны быть собраны все правонарушения в налоговой сфере? На наш взгляд, в силу тех оснований, которые нами были изложены ранее, это должен быть УК РФ. Причем с учетом положений о уголовном проступке. Главное — мы не должны ограничиваться простым механическим переносом налоговых правонарушений из НК РФ в КоАП РФ, как это предлагают многие исследователи.

Таким образом, объединение налоговых правонарушений в единый закон позволит не только создать единый критерий формирования составов правонарушений в этой сфере, но и установить соразмерные наказания за совершенные деяния в этой сфере, но главное — упорядочит правонарушения в налоговой сфере, снизив при этом уровень репрессивности в целом в данной сфере. Причем преступления, которые являются наиболее общественно опасными, не будут декриминализированы, реакция государства на них останется неизменной.

Когда статья уже направлялась в Издательский центр нашего Университета, Председателем Правительства РФ было сделано важное заявление, что к 1 июня 2019 г. должна быть разработана концепция нового КоАП РФ, а уже 9 апреля вышло распоряжение Правительства РФ о подготовке к концу 2019 г. проекта КоАП РФ.

Хотелось бы, во-первых, чтобы к разработке этого важнейшего для страны закона были привлечены не только чиновники и аспиранты юридических вузов, но и те, кто понимает суть проблемы и знает пути их решения; и, во-вторых, та группа, которая будет писать законопроект, учтет уже готовые и совсем недавно разработанные и внесенные несколько лет назад в Государственную Думу РФ проекты КоАП РФ, а также многие научные исследования в этой сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ведяшкин С. В.* Административные процедуры охранительной направленности // Вестник Томского государственного университета. — 2017. — № 422.
2. *Куншина Л. В.* Состояние и перспективы развития института административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства // Государство и право. — 2002. — № 11.
3. *Лебедева Е. А.* Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. — 2017. — № 9.
4. *Сабеева С. В.* Система конституционных ценностей, прав и свобод человека в Российской Федерации как основа проведения мониторинга их защищенности // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 2.
5. *Серков П. П.* Административная ответственность как вид юридической ответственности: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2013.
6. *Сладкова А. В.* Административные правонарушения в области рынка ценных бумаг : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
7. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. 67. — № 4.
8. *Шекшин В. В.* Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

ЛОГИКА ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Статья посвящена выявлению и обоснованию логики организационно-структурных и функциональных преобразований в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти современной России в контексте политических, экономических и социальных событий и условий, в которых они осуществлялись. На основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, литературных источников, интернет-ресурсов, а также высказываний главы государства показывается нелогичность отдельных преобразований, осуществленных в ходе административной реформы, начавшейся в 2003 г. Раскрываются предпосылки, условия, а также формальные и фактические основания принятия Президентом РФ решений об изменениях в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, об их отдельных задачах, функциях и полномочиях руководителей. Формулируются гипотезы о перспективах модернизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в увязке со сложившейся внешнеполитической ситуацией, с состоянием экономики страны и задачей строгой экономии бюджетных средств, в том числе ограничения расходов на не вызванные необходимостью преобразования.

Ключевые слова: государственное управление, исполнительная власть, органы исполнительной власти, федеральные органы исполнительной власти, административная реформа, реформаторские преобразования, логика.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.073-080

Yu. V. STEPANENKO,

Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Professor of the Department of Legal Regulation economic activities of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

YUVSTEPANENKO@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

LOGIC OF TRANSFORMATIONS IN EXECUTIVE POWER

Abstract. The article is devoted to the identification and justification of the logic of organizational, structural and functional changes in the system and structure of the federal executive authorities of modern Russia in the context of political, economic and social events and the conditions in which they were



**Юрий Викторович
СТЕПАНЕНКО,**

профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
yuvstepanenko@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Ю. В. Степаненко, 2019

carried out. Based on the analysis of the regulatory legal acts of the Russian Federation, literary sources, Internet resources, as well as the statements of the head of state, the illogical nature of individual reforms carried out during the administrative reform that began in 2003 is shown. The prerequisites, conditions, as well as the formal and factual reasons for the decision by the President of the Russian Federation on changes in the system and structure of federal executive bodies, on their individual tasks, functions and powers of managers are revealed. Hypotheses are formulated about the prospects for modernizing the system and structure of federal executive bodies in conjunction with the prevailing foreign policy situation, the state of the country's economy and the task of austerity in budgetary funds, including limiting spending on unnecessary transformations.

Keywords: public administration, executive authority, executive authorities, federal executive authorities, administrative reform, reform reforms, logic.

Преобразования в исполнительной власти современной России могут быть структурными и функциональными. Речь в настоящей статье пойдет и о тех, и о других. Они также могут быть эволюционными и реформаторскими (революционными). Отдадим предпочтение последним. Поскольку реформаторские преобразования в нашей стране чаще всего осуществляются директивным путем, т.е. по инициативе «сверху», и начинаются с федерального уровня, обратим особое внимание на изменения, произошедшие в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ). А в качестве точки отсчета возьмем 25 декабря 1993 г. — день вступления в силу Конституции РФ.

Целью нашего научного исследования являются не реформаторские преобразования в системе и структуре ФОИВ как таковые, а их логика. Конечно, автор не ставил перед собой задачу постичь личную логику трех президентов современной России и девяти председателей Правительства РФ, которой они руководствовались при принятии решений об установлении системы и структуры ФОИВ и внесении в них изменений. Понятно, что это невыполнимая задача. Однако при анализе таких решений в контексте политических, экономических и социальных событий и условий, в которых они принимались, кое-что становится понятным. До определенной степени, конечно. Как верно заметил известный немецкий социолог и экономист Хельмар Нар, «логика — это смиренная рубашка фантазии»¹.

Разумеется, нельзя сказать, что в преобразованиях системы и структуры ФОИВ логика отсутствует. Но иногда она заставляет задуматься и прийти к определенным выводам. При этом в целях построения логического ряда нам придется, безусловно, обратиться в ретроспективу и повторить некоторые известные факты, но они не будут доминировать в статье.

По мнению многих ученых и практических работников, одним из проявлений нелогичности, в данном случае и законодателя, стала ст. 5 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской

¹ Хельмар Нар — афоризмы, цитаты, высказывания // URL: <https://aforisimo.ru/prologiku/8539.html> (дата обращения: 19.02.2019).

Федерации» (далее — ФКЗ о Правительстве РФ). В соответствии с ее первой частью система ФОИВ должна была устанавливаться федеральным законом. Во второй части этой статьи предусматривалось, что «предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации в недельный срок после своего назначения».

По условиям вступления в силу норма просуществовала всего четыре дня и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ была исключена. Причем во второй части этой статьи с самого начала не было необходимости, поскольку она являлась перефразированной копией ч. 1 ст. 112 Конституции РФ.

Представляется, что исключение из ФКЗ о Правительстве РФ статьи 5 было продиктовано необходимостью обеспечить возможность оперативного изменения системы ФОИВ и нежеланием Администрации главы государства ставить Президента в этом вопросе в зависимость от воли законодателя. В связи с этим будет не лишним напомнить о постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года № 2-П, в котором по запросу Государственной Думы дано официальное толкование соответствующих пунктов ст. 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ. Одним словом, Конституционный Суд принял позицию Президента и оставил все как есть. Кстати сказать, может и напрасно депутаты Государственной Думы беспокоились. С тех пор, как Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 была утверждена трехзвенная система ФОИВ, в ней ничего не изменилось. Лишь однажды, в 2007 г., когда Председателем Правительства был назначен В. А. Зубков, в нее было введено новое звено — государственный комитет. Как известно, Государственный комитет по рыболовству и Государственный комитет по делам молодежи просуществовали совсем недолго. А для Госкомитета по рыболовству (впоследствии — Федеральное агентство по рыболовству) это было только началом длинного и витиеватого пути.

Хотелось бы поддержать инициативу авторского коллектива РАНХиГС и ИЗИСП, которым в 2015 г. разработана концепция, а впоследствии и проект федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации»². Продемонстрированный разработчиками подход актуален и сегодня. Из него следует, что нам необходим закон не о системе ФОИВ, а о самих этих органах.

О необходимости принятия закона о ФОИВ говорилось еще в 1994 г., в первом Послании Президента РФ Федеральному Собранию. Но воз, как говорится, и поныне там. Логика здесь, на наш взгляд, достаточно понятна и проста — исполнительной власти всегда было крайне невыгодно укладывать себя в тесное «прокрустово ложе» жестких законодательных и других правовых предписаний.

² См.: Южаков В. Н., Александров О. В., Талалина Э. В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 114—121; Южаков В. Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 129—148.



Кстати, по этой же причине, по нашему мнению, так долго разрабатывались административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Никому из «исполнительную власть предающих» не хотелось, например, мириться с мыслью о том, что заявитель, гражданин, обратившийся за услугой, должен быть обслужен в течение 15 минут.

Такая же судьба постигла законопроекты «Об административных процедурах», «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и некоторые другие законодательные инициативы.

Не отрицая многих положительных результатов административной реформы, рискуем предположить, что отсутствие именно таких законодательно оформленных скрепов всей системы государственного управления несколько снизило ее КПД. Нередко реформа пробуксовывала, с годами о ней стали говорить все меньше, а о конечных результатах так и не объявлено. Как говорил В. С. Черномырдин, «реформы находятся на таком этапе, на котором они не видны»³.

Чтобы убедиться в том, что четкой и прозрачной логикой отдельные реформаторские преобразования не отличались, достаточно вспомнить, как административная реформа начиналась. Первый Президент России Б. Н. Ельцин в своих посланиях парламенту неоднократно призывал к ней, начиная с 1997 г. Он даже предлагал установить трехзвенную систему ФОИВ: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные надзоры. Но реформа все откладывалась.

В результате 16 мая 2003 г., обращаясь с очередным посланием к Федеральному Собранию РФ, В. В. Путин заявил о необходимости придания Правительству дополнительного политического импульса. Свое выражение этот импульс получил в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах».

Нетрудно догадаться, что в условиях острого дефицита времени эти меры осуществлялись Правительством в спешке, а потому не всегда продуманно, без достаточной научной проработки и обоснования. В результате был допущен ряд ошибок, которые очень скоро дали о себе знать.

В структуре ФОИВ появились не вполне успешные плоды отраслевой интеграции в виде Минтрансвязи, Минэкономразвития и торговли, Минпромэнерго, Минздравсоцразвития и т.д. Одни министерства просуществовали меньше, другие больше, но у всех у них одна судьба — они были упразднены или реорганизованы. Утвержденная Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 структура ФОИВ просуществовала всего 2,5 месяца и в связи с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 утратила силу. В сам Указ также были внесены существенные изменения.

Таким образом, тогда можно было сделать вывод о том, что укрупнение ФОИВ в целях сокращения их количества — нерациональный путь. Тем более что до реформы их было 58, в ходе ее проведения численность органов доходила до 84, а сейчас их 72.

В феврале 2008 г. на ежегодной пресс-конференции Президент РФ В. В. Путин с сожалением констатировал просчеты в разграничении функций и попенял

³ Цитаты и афоризмы // URL: <http://citaty.ru/reforma-citaty-i-aforizmy> (дата обращения: 19.02.2019).

министрам на то, что они «натягивают на себя административное одеяло». Казалось бы, Президент здесь выступил в защиту функциональной и в какой-то степени административной независимости подведомственных федеральным министерствам федеральных служб и федеральных агентств. Однако вскоре эта спорная ситуация была разрешена противоположным образом. Почувствовав себя несколько обделенными властью, федеральные министерства не захотели довольствоваться только выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в установленной сфере деятельности. Поэтому в положениях об отдельных федеральных министерствах (Минобороны, Минюсте и др.) функция выработки государственной политики была дополнена функцией ее *реализации*, что в общем-то не было предусмотрено Указом № 314.

В Указе Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (уже применительно ко всем преобразованным министерствам) говорится о возложении на них функции по выработке и *реализации* государственной политики в установленной сфере деятельности.

Тогда же федеральные министерства, в ведении которых находились федеральные службы и федеральные агентства, утратили монополию на функции надзора и управления государственным имуществом. Кроме того, руководители подведомственных федеральных служб и федеральных агентств, воодушевленные предоставленной широкой автономией, нередко стали бойкотировать поручения и решения федеральных министров. Достаточно вспомнить получивший широкую огласку конфликт между бывшим министром культуры и массовых коммуникаций М. Е. Швыдким и сменившим его на этом посту бывшим ректором консерватории А. С. Соколовым⁴. С этим, конечно, федеральные министерства смириться не могли и стали еще настойчивее тянуть на себя «административное одеяло».

Это противостояние было разрешено пунктом 15 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, который обязал руководителей федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим министерствам, строго следовать указаниям министров.

Однако проблема этим не была исчерпана. Полагаем, что монопольные амбиции федеральных министров и министерств существенно ускорили процесс поглощения ими подведомственных федеральных агентств. Так, например, Указом № 724 было упразднено шесть федеральных агентств, функции четырех из которых переданы министерствам, в ведении которых они находились.

Этот процесс продолжился и далее. Указом Президента РФ от 4 марта 2010 г. № 271 упразднены Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образованию, а их функции переданы Минобрнауки России. В целом на сегодняшний день функционирует 20 федеральных агентств, в то время как в структуре ФОИВ, утвержденной Указом № 314, их было 26. Не следует, правда, забывать о существующих государственных корпорациях, реализующих сходные функции.

Представляется, что теперь процесс сокращения количества федеральных агентств не подчиняется логике восстановления монополии министерств. В этой

⁴ Швыдкой — Соколов: битва культур // URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=117359> (дата обращения: 19.02.2019).



проблеме, на наш взгляд, поставлена точка, когда Указом Президента РФ от 12 мая 2012 г. № 636 (п. 16) было установлено, что «на заместителя федерального министра может одновременно возлагаться функция руководителя (директора) федерального агентства, подведомственного данному министерству, если это предусмотрено актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации». Указом Президента РФ от 10 октября 2016 г. № 537 эта норма была распространена и на руководителя (директора) федеральной службы. Наверное, теперь федеральные министры удовлетворены своим положением.

Указанные и некоторые другие отступления от объявленных принципов модернизации исполнительной власти внешне напоминали контрреформу, которая в общем-то свойственна реформам, осуществляемым сверху вниз. Реформаторские преобразования того времени можно было бы назвать и своеобразной деноминацией государственного аппарата, образно напоминающей деноминацию рубля 1998 г., когда из денежных купюр исчезло несколько нулей. В частности, много писали о том, что не оправдал ожиданий институт одного заместителя Председателя Правительства. Представляется, что от этого института ничего и не следовало ожидать. Тут прослеживается другая логика — смена президентской команды в Правительстве с одновременным сокращением бюджетных расходов на содержание госаппарата. Действительно, у М. Е. Фрадкова после его назначения в 2004 г. на должность Председателя Правительства РФ был только один заместитель — А. Д. Жуков. Это уже само по себе противоречило ст. 83, 110 и 112 Конституции РФ, в которых говорится не о заместителе, а о *заместителях* Председателя Правительства. Пятнадцать раз об этом упоминается и в ФКЗ о Правительстве РФ.

Очевидно, что у Президента В. В. Путина были обязательства перед первым Президентом России Б. Н. Ельциным в течение первого срока не трогать его команду. Так и получилось: до марта 2004 г. Председателем Правительства был М. М. Касьянов, руководителем Администрации Президента — А. С. Волошин, министром внутренних дел — В. Б. Рушайло и т.д.

Обновление тогда коснулось и руководителей ФОИВ. У федеральных министров, руководителей других органов было существенно сокращено количество заместителей. В некоторых министерствах их было очень много. Например, у Г. О. Грефа в его бытность министром экономического развития и торговли было 19 заместителей, в том числе шесть первых. В результате реформы на тот момент осталось только два заместителя — А. Шаронов и В. Савельев.

Но со временем все вернулось на круги своя. Сейчас у Председателя Правительства РФ уже десять заместителей. У министра Минэкономразвития России М. С. Орешкина их стало уже не два, а одиннадцать. Постепенно у всех министров вновь появились заместители — статс-секретари. Вот уж, поистине, как говорил Ксенофонт, история развивается по спирали. Только ее витки становятся все короче и короче.

На наш взгляд, нельзя обойти вниманием преобразования в структуре ФОИВ, отчасти обусловленные различного рода противоправными действиями и чрезвычайными обстоятельствами. В частности, Указом Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 Федеральная таможенная служба была выведена из ведения Минэкономразвития и торговли и руководство ею было возложено на Правительство РФ.

Этому предшествовали криминальные события, связанные с так называемым мебельным скандалом, масштабной контрабандой мебели с участием крупных компаний «Гранд» и «Три кита» и сотрудников таможенных органов. Руководство федеральной службы тогда было отправлено в отставку.

Судьбу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, как представляется, решили результаты расследования уголовного дела, возбужденного по факту двух взрывов, произошедших 8 и 9 мая 2010 г. на шахте «Распадская» в городе Междуреченске Кемеровской области. Взрывы унесли тогда жизни 91 горняка и спасателя. Дело в том, что после первого взрыва в выработках уже работали спасатели. 133 человека получили различные травмы. Следователями выявлены грубые нарушения технологии угледобычи и обеспечения безопасности при производстве работ. По нашему мнению, это стало одной из причин того, что Указом Президента РФ от 23 июня 2010 г. № 780 Ростехнадзор был выведен из ведения Минприроды России и передан в ведение Правительства РФ.

Вспоминается, как летом 2010 г. жители и гости Москвы и Московской области задыхались от дыма лесных пожаров и горевших торфяников. По данным Центра охраны дикой природы, в то лето произошло более 29 тыс. природных пожаров на общей площади 927,5 тыс. гектаров, в том числе в 60 федеральных заповедниках и национальных парках. В результате погибли более 50 человек, сгорели 2,5 тыс. домов. Экономический ущерб, причиненный только лесу, составил более 300 млрд долл.⁵ Но кроме аномальной жары и пресловутого человеческого фактора (неосторожное обращение с огнем и умышленный поджог) можно назвать и еще одну причину этого стихийного бедствия, а именно низкую эффективность государственного управления в области лесных отношений. Как следствие, Указом Президента РФ от 27 августа 2010 г. № 1074 Рослесхоз был выведен из зоны ответственности Минприроды России и передан в ведение Правительства РФ.

Представляется, что в приведенных примерах Президент РФ своими решениями выразил определенное недоверие соответствующим федеральным министрам, не справившимся с функцией контроля и координации деятельности подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств.

Симптоматично, что в последние годы в структуре ФОИВ стали появляться органы, сформированные не по отраслевому, как обычно, или функциональному принципу, а по территориальному. Это Министерство РФ по развитию Дальнего Востока (2012 г.), Министерство РФ по делам Северного Кавказа (2014 г.), Министерство РФ по делам Крыма (2014—2015 гг.). Общая логика этих решений — комплексное решение вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития региона, продвижение государственных и федеральных программ, управление федеральным имуществом.

Передача в 2016 г. в ведение Минфина России Федеральной таможенной службы (к тому времени она уже «попутешествовала») и Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка официально объяснялась необходимостью оптимизации структуры ФОИВ, совершенствования государственного управле-

⁵ Ущерб от лесных пожаров в России превысил 300 миллиардов долларов // URL: <https://rg.ru/2010/08/26/pojar-anons.html> (дата обращения: 19.02.2019).



ния в сфере государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и в области таможенного регулирования. А по-простому это решение можно объяснить необходимостью «хранить деньги в одном кармане», создания резерва дополнительных доходов. Чтобы таможенные сборы и другие обязательные неналоговые платежи, закупки, цены и акцизы на алкогольную продукцию администрировало одно федеральное ведомство, а не три. Раньше этих доходов Минфин России не видел и не отслеживал.

Что касается логики будущих преобразований в системе и структуре ФОИВ, то здесь она упирается в непреодолимое препятствие: строжайшую экономию бюджетных средств. Факторов, указывающих на это, достаточно много. По разным экспертным оценкам, на боевые операции российских ВКС в Сирии ежедневно тратилось из бюджетных средств 2,5 млн долларов США⁶. Президент Путин еще на параде в честь 70-летия победы в Великой Отечественной войне сказал, что втягиваться в гонку вооружений мы не собираемся, но наверстать упущенное обязаны. Поэтому много бюджетных средств направляется сейчас на развитие ОПК и модернизацию Вооруженных Сил РФ. Добавим к этому Украину, недружественную внешнюю политику США и большинства их союзников по НАТО, включая экономические санкции, нарастающую русофобию, и станет понятно, что все предстоящие преобразования в системе и структуре ФОИВ будут подчинены логике экономии бюджетных средств. Скорее всего, следует ожидать серьезного сокращения количества федеральных агентств, а также федеральных служб, осуществляющих исключительно контрольно-надзорные функции. Поэтому вполне реалистичен вариант преобразований, в 2015 г. обсуждавшийся в СМИ, — образование девяти крупных федеральных надзоров. Но он реализуем при одном условии — если для этого найдутся деньги.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Южаков В. Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2016. — № 1. — С. 129—148.
2. Южаков В. Н., Александров О. В., Талапина Э. В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2015. — № 7. — С. 114—121.

⁶ Расследование РБК: сколько тратит Россия на войну в Сирии // URL: <https://www.rbc.ru/investigation/politics/28/10/2015/562f9e119a79471d5d7c64e7> (дата обращения: 19.02.2019).

Проблемы совершенствования системы органов исполнительной власти

THE SYSTEM OF FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER IN RUSSIA

Abstract. The article examines the system of Executive authorities of Russia at the Federal level in the modern period, describes the elements of such a system, shows their relationship. Federal Executive bodies are considered in terms of organizational, functional and substantive criteria, based on the doctrine of domestic administrative law and process. The author characterizes the system of Executive authorities of the Federal level as a whole, as well as individual elements of this system, taking into account the structure of Federal Executive authorities built on the basis of the new legislation, including Federal ministries, Federal services and Federal agencies, shows the role of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation, exercising General management of the activities of the bodies in question, depending on the sphere of public administration —administrative and political, economic and socio-cultural. Focuses on the importance of a combination of these criteria with the characteristics of the system of Federal bodies of Executive power with regard to its integrity.

Keywords: system, structure, Federal Executive bodies, Federal Ministry, Federal service, Federal Agency, functions.



N. N. BAKUROVA,

Associate Professor of the
department of Administrative
law and process
of the Kutafin Moscow State
Law University (MSAL),
Candidate of Legal Sciences
natalyabakurova@yandex.ru;
nnbaku@gmail.com
125993, Russia, Moscow,
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.081-086

Наталья Николаевна БАКУРОВА,

доцент кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент
natalyabakurova@yandex.ru; nnbaku@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Аннотация. В статье исследуется система органов исполнительной власти России на федеральном уровне в современный период, охарактеризованы элементы такой системы, показана их взаимосвязь. Федеральные органы исполнительной власти рассматриваются с точки

© Н. Н. Бакурова, 2019

зрения организационного, функционального и содержательного критериев, исходя из доктрины отечественного административного права и процесса. Автором дается характеристика системы органов исполнительной власти федерального уровня в целом, а также отдельных элементов указанной системы с учетом выстроенной на основе нового законодательства структуры федеральных органов исполнительной власти, входящих в нее федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, показана роль Президента РФ и Правительства РФ, осуществляющих общее руководство деятельностью рассматриваемых органов в зависимости от сферы государственного управления — административно-политической, экономической и социально-культурной. Делается акцент на важности сочетания указанных критериев при характеристике системы федеральных органов исполнительной власти с учетом ее целостности.

Ключевые слова: система, структура, федеральные органы исполнительной власти, федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство, функции.

The system of federal executive bodies in Russia is part of a single system of state bodies and bodies of executive power of the Russian Federation alongside the system of bodies of executive power of the subjects of the Russian Federation.

The Government of the Russian Federation heads the single system of executive power of Russia and plays a part of its own in the activities of federal bodies of executive power.

Item d of Article 71 of the Constitution of the Russian Federation provides that the system of federal executive bodies, the rules of their organization, activities and formation fall within the jurisdiction of the RF, which enables the President of the Russian Federation to establish the system of federal executive bodies by issuing decrees or executive orders.

The current system of federal bodies of executive power in Russia is established by the Decree of the President of the Russian Federation No. 314 of March 9, 2004 «On the System and Structure of Federal Bodies of Executive Power». This decree identified the guidelines for implementation of state policy at the initial stage of the administrative reform, determined the essential terms and concepts and redefined the activities of federal bodies of executive power as compared with the prior period. Unlike the previous system, which included 8 types of bodies, the system introduced by the 2004 presidential decree and existing up to the present time comprises three types of executive bodies (a three-tiered system), namely federal ministers, federal services and federal agencies. For the purposes of discussion, federal executive bodies may roughly be divided into two parts: general management of one of which is conducted by the RF President¹, while the other part is managed by the Chairman of

¹ The Decree of the President of the Russian Federation of March 9, 2004 No. 314 «About system and structure of Federal Executive authorities» // *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Assembly of the legislation of the Russian Federation]. 2004. № 11. Art. 945.

the Russian Federation. It is stated that the functions of the federal executive body the governance of which is carried out by the President are determined by a presidential decree, whereas the functions of the federal executive body which operates under general management of the Government of the Russian Federation are specified by decisions or regulatory acts issued by the Government of the RF.

It follows that the President of the Russian Federation exercises the general direction of the activities of federal bodies engaged in the administrative and political area, such as: The Ministry of Defence, the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Justice, the Ministry of Civil Defence, Emergencies and Disaster Relief, the Ministry of Foreign Affairs, the Federal Security Service, the Federal National Guard Service and others².

Presidential decrees specify the status of each federal body in the area mentioned above.

The Government of the Russian Federation oversees and manages the activities of federal bodies concerned with economic, social and cultural areas, among them the Ministry of Economic Development, the Ministry of Finance, the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media, the Ministry of Transport, the Ministry of Sport, the Ministry of Culture, the Ministry of Science and Higher Education, the Ministry of Education and a number of other ministries.

Decisions or regulatory acts issued by the Government of the Russian Federation set out the status of federal executive bodies in the designated areas and specify their powers and the rules of their organization and activities.

The President of the Russian Federation on the proposal of the Chairman of the Government appoints federal ministers, who make up the Government of the RF. Directors and heads of federal services and federal agencies pertaining to the administrative and political area are likewise appointed by the President of the RF. (For example, the Director of the Federal Security Service, the Head of the Federal Archival Agency, to name just a few).

The Chairman of the Government of the RF appoints deputy ministers of a federal ministry, directors and heads of federal services and federal agencies related to economic, social and cultural fields. (For example, heads of the Federal Taxation Service, the Federal Anti-Monopoly Service, the Federal Agency for Tourism, the Federal Service for Supervision in Education and Science respectively).

Federal ministries, federal services and federal agencies vary depending on the functions vested in them.

It is generally agreed that a federal ministry is a federal body of executive power performing the functions of drafting state policy and normative legal regulation in the sphere of activity established by legal acts of the President and the Government of the Russian Federation;

— a federal service is a federal executive body carrying out the functions related to control and supervision within the established terms of reference, as well as the

² See, eg.: *Бакурова Н. Н.* Государственное управление в административно-политической сфере : учебное пособие для магистров. М. : Проспект, 2018. 176 с. [*Bakurova N. N.* Public administration in the administrative and political sphere : Textbook for undergraduates. Moscow : Publ. Prospect, 2018. 176 p.].



special functions with regard to national defence, national security, protection and guarding of the State border, crime control and public security;

- a federal agency is a federal executive body exercising the functions related to the provision of public services, management of state property and enforcement functions in the sphere of activity prescribed by law.

From what has been said above it follows that for instance, the Ministry of Transport is responsible for elaborating government policy and normative legal acts in the relevant area. Subject to the ministerial Rules and Regulations it is entitled to draft federal legislation and to issue subordinate acts on transport safety matters. Control and supervision over observance of the relevant legislation are exercised by the Federal Service for Supervision of Transport reporting to the said Ministry. The Federal Agency for Air Transport, the Federal Agency for Rail Transport, the Federal Agency for Sea and Inland Water Transport and the Federal Road Agency are responsible for managing state property, rendering public services and law enforcement in the designated scope of activity.

The Ministry of Healthcare is responsible for drafting and implementing government policy and normative legal acts in the field of healthcare, while the Federal Service for Supervision of Healthcare reporting to the Ministry is in charge of control and oversight of execution of legislation pertaining to the area.

All the same, it is worth mentioning that there exist some federal services and agencies which do not report to any ministry. In this case, apart from the responsibilities proper to their status, they usually operate as ministries, draft state policy and issue subordinate normative legal acts in the relevant area. The Federal Service for the Oversight of Consumer Protection and Welfare, as well as the Federal Anti-Monopoly Service may serve as an example of such type of federal executive bodies.

There are cases, however, when a certain ministry does not have any federal services or agencies subordinate to it. If this is the case the ministry, as a rule, performs the functions proper to the latter.

A case in point is the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, which in addition to its statutory responsibilities for drafting and implementing government policy and legal regulation, exercises control and supervision in the established areas, including control over the turnover of narcotics, psychotropic substances and precursors, migration control and law enforcement.

While discussing the systems of federal bodies of executive power in Russia one cannot but mention their structure, which may be characterized as dynamic and constantly improving.

On the basis of the construction of Article 112.1 by the Constitutional Court of the Russian Federation the concept «the system of federal bodies of executive power» comprises the concept «the structure of federal bodies of executive power», which includes the list of specific bodies responsible for the exercise of tasks and powers assigned to them by the Government of the Russian Federation.

The Chairman of the Russian Federation submits to the President the proposals on the structure of federal bodies of executive power not later than a week after his appointment, after which the President of the Russian Federation approves it by decree. From 2004 to 2018 the structure of the federal executive bodies has been set out 4 times. The present structure of the federal executive bodies of power is approved and

signed into law by the presidential executive order of May 15, 2018 «On the Structure of the Federal Executive Bodies of Powers»³.

In keeping with this executive order the Chairman of the Government of the Russian Federation has 10 deputies, including one First Deputy Chairman — the Minister of Finance, one Deputy Chairman — Presidential Plenipotentiary Envoy to the Far Eastern Federal District and one Deputy Chairman — the Chief of Staff of the Government Executive Office.

As can be seen from above the existing system of federal executive bodies of power makes provision for the separation of functions and powers of a federal ministry and other federal executive bodies of power within the established frame of reference. The rules and procedure for organization of activities of federal bodies of executive power ensuring the exercise of their functions and powers and cooperation of federal ministries and federal services and agencies reporting to them are set out in regulations. The Model Regulation providing for cooperation of federal executive bodies of power is approved by the Decision of the Government of the Russian Federation No. 30 of January 19, 2005.

The structure of federal bodies of executive power consists of three blocks. The first block comprises the federal ministries, the federal services and the federal agencies which are directed by the President of the Russian Federation, as well as the federal services and the federal agencies reporting to the said ministries.

The second block includes the federal ministries which are managed by the Government of the Russian Federation, the federal services and federal agencies reporting to these ministries.

The Government takes charge of the above-mentioned federal services and the federal agencies via the federal ministries to which they report.

The third block is composed of the federal services and the federal agencies which operate under the direct control and supervision of the Government of the RF⁴.

A peculiar feature of the current structure of the federal executive bodies of power, setting it apart from the structure existing earlier both in the Russian Federation and in the USSR is that the majority of federal executive bodies of power operate in close coordination and under the jurisdiction of respective ministries in the established spheres of state management, for example, the federal bodies of executive power in

³ Currently, the structure of the Federal bodies of Executive power established by the Decree of the President of the Russian Federation from 15.05.2018 No. 215 «About structure of Federal enforcement authorities» ; Decree of the President of the Russian Federation of 15.05.2018 № 215 «On the structure of Federal Executive bodies» // *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Assembly of the legislation of the Russian Federation]. 2018. № 21. Art. 2981.

⁴ *Bakurova N. N.* Enforcement proceedings as an object of state control. Administrative law and procedure. Moscow. 2016. No. 8. P. 50—55. *Zavertkina E. V., Kurakin A. V., Karpukhin D. V.* Problems of differentiation of functions of Federal Executive bodies as a result of administrative reform // *Modern law*. 2018. № 1. P. 17—22. *Starilov Yu. N.* The appropriateness or legality: what is the criteria for better practice of forming the system of Federal bodies of Executive power? // *Administrative law and procedure*. 2017. № 3. P. 24—32. *Turovskaya V. A.* On some problems of building an effective system of Federal Executive bodies for supervision and control // *State power and local self-government*. 2017. № 2. P. 34—38.

charge of national defence (the Federal Service for Military-Technical Cooperation, the Federal Service for Technical and Export Control) which report to the Ministry of Defence.

REFERENCES

1. *Бакурова Н. Н.* Государственное управление в административно-политической сфере : учебное пособие для магистров. М. : Проспект, 2018. 176 с. [*Bakurova N. N.* Public administration in the administrative and political sphere : Textbook for undergraduates. Moscow : Publ. Prospect, 2018. 176 p.].
2. *Bakurova N. N.* Enforcement proceedings as an object of state control. Administrative law and procedure. Moscow, 2016. No. 8. P. 50—55.
3. *Zavertkina E. V., Kurakin A. V., Karpukhin D. V.* Problems of differentiation of functions of Federal Executive bodies as a result of administrative reform // Modern law. 2018. № 1. P. 17—22.
4. *Starilov Yu. N.* The appropriateness or legality: what is the criteria for better practice of forming the system of Federal bodies of Executive power? // Administrative law and procedure. 2017. № 3. P. 24—32.
5. *Turovskaya V. A.* On some problems of building an effective system of Federal Executive bodies for supervision and control // State power and local self-government. 2017. № 2. P. 34—38.

ПРАВАЗАЩИТНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье идет речь о реализации правозащитной и правоохранительной функций органов исполнительной власти федерального уровня. Ставится вопрос об их содержании. Дана оценка роли федеральных органов исполнительной власти в обеспечении правозащитной деятельности в Российской Федерации. Обращено внимание на необходимость развития правозащитного механизма в целом и конкретных форм государственного управления, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан и организаций в контексте совершенствования отдельных актов российского законодательства. Проведен сравнительный анализ правозащитной и правоохранительных функций как основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти. Исследованы признаки правозащитной деятельности, выявлены ее характерные черты, уровни правового опосредования. Анализ нормативной основы, обеспечивающей реализацию правозащитной деятельности, обеспечил выделение ее видов. Предложено рассматривать административные процедуры правозащитной направленности, к числу которых относятся: а) непосредственная правозащитная функция федеральных органов исполнительной власти; б) правозащитная функция федеральных органов исполнительной власти, реализуемая во взаимодействии с общественными структурами.

Ключевые слова: функции, функции права, охранительная функция, административное право, государственное управление, функции органов исполнительной власти, правозащитная функция, правозащитная деятельность, правоохранительная функция, процедурная деятельность, административные процедуры, исполнительные органы.



Сергей Викторович ВЕДЯШКИН,
заведующий кафедрой
теории и истории
государства и права,
административного права
Юридического института
Томского государственного
университета, кандидат
юридических наук, доцент
sergved@rambler.ru
634050, Россия, г. Томск,
ул. Московский тракт, д. 8

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.087-095

S. V. VEDYASHKIN,

PhD in Law, Head of the Department of Legal History and Theory of State and Law,
Administrative Law of Law Institute of Tomsk State University,
sergved@rambler.ru
634050, Russia, Tomsk, ul. Moscow highway, 8

HUMAN RIGHTS ADVOCACY AND LAW-ENFORCEMENT FUNCTIONS OF THE FEDERAL GOVERNMENT AUTHORITY

Abstract. This article is devoted to the development of human rights advocacy and law-enforcement functions of the federal government authority. The author raises a question on its content and relations. The author gives an esti-

© С. В. Ведяшкин, 2019

mate of the role of the federal government authority in order to provide human rights advocacy in the Russian Federation. It is paid attention to the necessity of the development of mechanism of human rights advocacy in general and to specific forms of the government control, providing protection of human rights and freedoms of citizens and organizations within improvement of certain acts of the Russian legislation. A comparative analysis of human rights and law enforcement functions, as the main activities of the federal bodies of executive power, has been carried out. The signs of human rights activity are investigated, its characteristic features, levels of legal mediation are revealed. An analysis of the regulatory framework that ensures the implementation of human rights activities has ensured the release of its species. It was proposed to consider administrative procedures of a human rights orientation, which include: a) the direct human rights function of federal executive bodies; b) the human rights function of the federal bodies of executive power, implemented in cooperation with public structures.

Keywords: functions, functions of law, protective function, administrative law, government, functions of executive bodies, human rights function, human rights activities, law enforcement functions, procedural activities, administrative procedures, executive bodies.

Обращаясь к вопросу о функциях исполнительной власти, ее органов, зачастую задаешься вопросом об основах, концепте соответствующих категорий, критериях, лежащих в основе их дифференциации и в конечном счете — их правовом воплощении. Современная юридическая наука, в том числе административного права, накопила значительный массив методологических приемов, при помощи которых можно эффективно исследовать различные правовые явления, процессы, понятия. Не является исключением и функциональная характеристика исполнительной власти, органов, ее образующих.

Опираясь на определение функции, в основе которого находятся исполнение, обязанность, круг деятельности, приходим к выводу, что она выражает функциональное назначение управления как абсолютно реального, целенаправленного воздействия, обеспечивающего организацию и регулирование управленческих отношений, их объекты. Функциональная характеристика органов, входящих в исполнительную ветвь власти, представляет собой элемент управления соответствующей деятельности, целенаправленного, волевого воздействия на соответствующие объекты управления (по мнению Д. Н. Бахраха — предметный подход¹). Она всегда имеет властный характер².

Функция — известно самодостаточная, однородная и повторяемая категория, отражающая сферу действия и цель, ее определение (целеполагание) исполнительной ветви, ее органов. Перманентный и длящийся характер функции проецируется на ее существенные черты, олицетворяя в известной мере предназначение и необходимость власти исполнительной. Аксиоматично то, что функция — про-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 165—166.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 2009. С. 181.

изводна как категория, характеризуется вторичными признаками относительно задач и целей, в том числе государственного управления.

Сущность функций исполнительной власти усматривается в контексте результатов, которые достигаются в процессе ее реализации. Очевидно, что здесь проявляется их диалектическое единство, неразрывность, обусловленные социальным назначением исполнительной власти и ее особым положением в системе разделения властей.

Задача — категория, требующая исполнения и разрешения. Алгоритм с известными начальным и конечным состояниями сложноорганизованной системы, причем последовательность получения конечного результата, состояния системы известен. Следовательно, «задача» непосредственно связана с изначально заданной целью, которую необходимо достичь, т.е. это то, что необходимо сделать для достижения поставленной цели³.

Целеопределение, задачи и функции исполнительной власти фактически предопределены соответствующими категориями, присущими Правительству РФ — высшему органу исполнительной власти, в этом случае констатируется их детерминизм. Представляется, что данный тезис не будет точно отражать целеполагание и функциональную характеристику исполнительной власти, поскольку не учитывает функции органов исполнительной власти, сформированные на федеральном, окружном и региональном уровнях.

Теория административного права сформулировала несколько критериев (подходов), обеспечивающих исследование их видового разнообразия. Один, упоминавшийся ранее, это «предметный подход», в основе которого находится объект управленческого воздействия. Исполнительная власть в целом, ее органы, ориентированы на достижение целей государственного масштаба и, следовательно, решение задач в публичной сфере, в сравнении с законодательной и судебной ветвями власти. В этом контексте функции исполнительной власти обусловлены видами объектов управления, их особенностями, что предопределяет, в свою очередь, выбор способа управляющего воздействия на него. В числе основных объектов выделяются: коммуникация наднационального уровня, национальная безопасность, взаимодействие субъектов международного уровня, функционирование элементов экономической системы и субъектов, задействованных в социально-культурной деятельности.

В качестве «столпа» государственного управления уместно рассматривать защиту прав и свобод граждан, именно данный аспект позволяет констатировать правозащитную функцию исполнительной власти, ее органов как сущностную характеристику этой политико-правовой категории. Показательно, что объекты управления достаточно динамичны, оперативность их трансформации и модификации является неперенным атрибутом, специфическим признаком.

«Инструментальный подход» обеспечивает дифференциацию функций исполнительной власти, беря за основу способ — воздействие на объекты управления. В этой связи выделяются функции: прогнозирования, планирования, регулирования, координирования, подбора кадров, контроля и т.д.

³ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М. : Проспект, 2016. С. 253.

Опираясь на результат деятельности исполнительной власти как самостоятельный критерий, уместно представить следующую дифференциацию функций исполнительной власти: исполнительная (правоприменительная)⁴, правозащитная, нормотворческая⁵, социально-экономическая⁶, регулирующая⁷, правоохранительная.

Элементарное исследование функций исполнительной власти обеспечивает вывод о детерминанте их содержания от ее целей, задач и структуры. Проводить анализ данного аспекта без изучения содержания деятельности органов исполнительной власти будет контрпродуктивно. В этой связи уточнение сущности, содержания функции исполнительной власти следует искать в анализе функций соответствующих субъектов, не отказываясь от их диалектического единства и не сопоставляя как однопорядковые, тождественные категории.

Функциональная характеристика органов исполнительной власти в известной степени находит отражение в функциях исполнительной власти в целом, конкретизирует их. Очевидно, что соответствующее взаимодействие не является односторонним. В основных направлениях деятельности исполнительных органов преимущественно проявляются свойства, присущие прежде всего исполнительной ветви власти.

Правозащитная функция, по мнению Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова, «соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Органы исполнительной власти должны признавать установленные Основным законом России права и свободы человека и гражданина, обеспечивать их реализацию на практике, а в случае необходимости — защищать их»⁸.

⁴ Исполнительная (правоприменительная) функция выражается в издании уполномоченным субъектом — субъектом правоприменения (органом исполнительной власти, его должностным лицом) правовых актов индивидуального характера, в контексте рассмотрения конкретных административных дел. Правоприменение выступает как организующая властная деятельность, обеспечивающая упорядочение общественных отношений, синхронизируя поведение их участников, определяя организующие начала взаимодействия субъектов административного права.

⁵ Нормотворческая функция — одна из форм проявления активности исполнительной власти, конечной целью которой является формирование правовых норм, их изменение (дополнение) или отмена. Реализация этой функции, по сути, является возведением государственной воли в целом, воли органов исполнительной власти в различных нормативных правовых актах; процессом оформления, легитимации содержащихся в них предписаний (процедурно-процессуальный аспект).

⁶ Социально-экономическая функция — «создание условий для обеспечения достойной жизни и деятельности людей и соблюдения публичных интересов» (Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. М. : Инфра-М, 2010. С. 15). Очевиден обеспечительный характер данной функции, она направлена прежде всего на формирование достойного уровня благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов.

⁷ Регулирующая функция обеспечивает реализацию многих функций, присущих государственному управлению: учет, планирование, прогнозирование, руководство, анализ, контроль и т.д.

⁸ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М., 2015. С. 48.

Конституция РФ признает права и свободы человека высшей ценностью. Без сомнения, это подчеркивает исключительную важность их защиты и охрану. Обеспечение возлагается на государство, публичную администрацию в целом.

Недооценивание роли, значения исполнительной власти в обеспечении надлежащей реализации нормативно-закрепленной системы защиты прав человека (регламентированной в Конституции РФ и иных нормативных правовых актах) является исключительным пренебрежением в целом к месту, назначению, задачам, цели и функциям, выделяющим власть исполнительную. В пределах правозащитной функции исполнительная власть обеспечивает создание и реализацию требуемых для этого условий.

Говоря о правозащитной функции федеральных органов исполнительной власти, необходимо обратиться к исходной дефиниции — правозащитной деятельности, которую в пределах своих полномочий, прямо или косвенно, они осуществляют.

Правозащитная деятельность реализуется уполномоченными, компетентными субъектами, которые в рамках особого типа производства (правозащитного), применяя организационные и иные регулятивные правозащитные средства, обеспечивают юридически-результативное воздействие⁹. Применительно к федеральным органам исполнительной власти допустимым представляется констатация существования соответствующей правовой конструкции. Учитывая то, что деятельность федеральных органов исполнительной власти осуществляется в пределах их полномочий, регламентированных административных процедур (производств), стоит выделять их подвид — *административные процедуры правозащитной направленности*; очевидно, что критерием их выделения служит прежде всего цель — восстановление нарушенных прав¹⁰.

В юридической литературе выделяются черты, характеризующие деятельность, обеспечивающую защиту прав и свобод: во-первых, нормативное закрепление средств и способов, обеспечивающих защиту; во-вторых, восстановление нарушенных прав; в-третьих, защитой обеспечиваются граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Права последних в таких случаях должны быть защищены в той же мере, что и права россиян¹¹. Представляется, приведенные тезисы позволяют вычленить основную грань правозащитной деятельности — направленность на восстановление нарушенных прав, их защита.

Примечательно, что правозащитная деятельность — систематическая работа разнообразных элементов (субъектов) правозащитной системы в Российской Фе-

⁹ Анисимов П. В., Медведицкова Л. В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации. Волгоград : ВА МВД России, 2007. С. 32—33.

¹⁰ В литературе обращалось внимание на существование административных процедур охранительной направленности. См.: Ведяшкин С. В. Административные процедуры охранительной направленности // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 422. С. 206—211.

¹¹ Голованев И. В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. 2007. № 4. С. 6—9.



дерации. Основной ее целью является восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Доминирующим ориентиром этой системы должен быть положительный результат, выражающийся в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина; осуществление исключительно регламентированными средствами, типичными для определенных участников¹².

Актуальным представляется вопрос о правовой основе правозащитной деятельности как одного из основных направлений реализации полномочий (функции) федеральных органов исполнительной власти. Говоря о системе специальных юридических средств, опосредующих защиту прав и свобод человека, составляющих полномочия указанных субъектов, необходимо обратиться к нормативно-правовой регламентации различных уровней их деятельности.

Элементарный анализ нормативных правовых актов позволят выделить международный, федеральный, региональный и муниципальный уровни правового обеспечения правозащитного механизма в России в целом¹³. Применительно к органам исполнительной власти федерального уровня уместно ограничиться системой нормативных правовых актов федерального уровня, включающей законы и подзаконные их виды.

Не претендуя на исчерпывающий перечень всей совокупности нормативных актов, которые обеспечивают реализацию правозащитной функции федеральных органов исполнительной власти, приведем основные из них: Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», КоАП РФ, федеральные законы «О полиции», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», постановление Правительства РФ «О защите прав граждан — участников долевого строительства», приказ Росприроднадзора «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» и т.д.

Укрепление, совершенствование правозащитной деятельности обеспечивает повышение авторитета роли государства, отражая состояние нашего гражданского общества, акцентируя внимание на развитии сотрудничества разнообразных структур, включая органы исполнительной власти и элементы гражданского общества. Рассматривая федеральные органы исполнительной власти как элемент правозащитной системы России, стоит отметить — реализация правозащитной функции может осуществляться ими самостоятельно, в пределах регламенти-

¹² Прокопович Г. А. Правозащитная деятельность как относительно самостоятельная разновидность юридической деятельности // Аграрное и земельное право. 2016. № 1 (133). С. 32.

¹³ В юридической литературе предлагается нормативные акты подразделять на: а) закрепляющие правовые основы правозащитной деятельности и раскрывающие основные принципы ее реализации; 2) закрепляющие правовой статус субъектов правозащитной деятельности, их полномочия, порядок организации и деятельности; 3) закрепляющие правовые основы осуществления отдельных форм правозащитной деятельности; 4) регламентирующие защиту конкретных прав человека и гражданина (см.: Гриб В. В. Правовые основы правозащитной деятельности на международном и федеральном уровне // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 49).

рованных процедур (*непосредственная правозащитная функция федеральных органов исполнительной власти*), а также во взаимодействии с институтами общественного контроля — гражданского общества (*правозащитная функция федеральных органов исполнительной власти, реализуемая во взаимодействии с общественными структурами*). Например, в соответствии со ст. 20 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», Указа Президента РФ об общественных советах при МВД РФ и его территориальных органах¹⁴ при указанном федеральном Министерстве и его территориальных органах созданы общественные советы.

Строго говоря, правозащитная деятельность в качестве одной из задач, стоящих перед общественными советами ОВД, непосредственно не указывается. Из положений приведенных нормативных правовых актов усматривается, что защита прав граждан и организаций лежит в основе участия общественных советов в реализации программ, инициатив граждан и организаций, анализа общественного мнения о функционировании указанных органов.

Стоит отметить, что административная реформа, реализуемая в России, одной из своих задач ставила модификацию, совершенствование правозащитной функции исполнительной власти, ее органов, опираясь на осуществление мер по соблюдению прав и свобод граждан, общественного правопорядка и обеспечению борьбы с правонарушениями, законности в целом.

В Послании Федеральному Собранию 2001 г. В. В. Путин обратил внимание на острую потребность выстраивания, формирования работающей исполнительной вертикали, необходимость добиться правовой дисциплины. Именно здесь, по его мнению, «находится фундамент механизма реализации государственных решений, эффективной защиты прав граждан».

Правительство РФ как высший орган исполнительной власти обеспечивает защиту прав граждан — участников долевого строительства посредством выделения бюджетных средств на завершение строительства многоквартирных домов. В постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил предоставления в 2019—2020 годах из федерального бюджета субсидий в виде имущественного взноса Российской Федерации в имущество публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства» для осуществления мероприятий по финансированию завершения строительства объектов незавершенного строительства — многоквартирных домов» предусмотрено, что в 2019—2020 гг. Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства из федерального бюджета получит субсидии на завершение строительства многоквартирных домов застройщиков из Списка, что обеспечит защиту имущественных прав граждан в части реализации права на жилье (*правозащитная функция федеральных органов исполнительной власти, реализуемая посредством поддержки деятельности негосударственных структур по защите прав и законных интересов граждан*).

Оценивая эффективность правозащитной функции федеральных органов исполнительной власти в настоящий период, стоит отметить, что законодательство в указанном контексте стройной системностью не отличается. Например, Феде-

¹⁴ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.



ральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» едва ли отражает указанное направление деятельности высшего органа исполнительной власти. Подобный факт вновь подчеркивает актуальность проблемы, отмеченной Президентом РФ еще в начале XXI в., формируя своего рода вызов всей системе государственной власти, научному сообществу в части необходимости формирования основательной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав и свобод граждан исполнительной властью, ее органами. Одним усилением контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти по защите прав и свобод человека поставленной цели не обеспечить.

Ранее отмечалось, что применительно к исполнительной власти, ее органам выделяется и правоохранительная функция. Ведущими учеными-административистами предлагается рассматривать ее в контексте применения к индивидуальным и коллективным субъектам мер административного принудительного характера. Реализация осуществляется в соответствии с правилами административного процессуального производства. Оно обеспечивает возможность, правовую основу органам контроля и надзора применять меры принуждения¹⁵ в жестко установленном в законе порядке. Это гарантирует соблюдение прав, свобод и законных интересов лиц, в отношении которых они реализуются¹⁶.

В юридической литературе часто обсуждаемой проблемой является соотношение понятий «защита прав» и «охрана прав». Очевидно, что приведенные базовые категории являются содержанием правозащитной и правоохранительной деятельности федеральных органов исполнительной власти, рассматриваемых в аспекте их функциональной характеристики.

Полемичность сводится к тому, что «защита и охрана» одной группой ученых рассматриваются как синонимичные, тождественные понятия¹⁷, существующие в рамках охранительных правоотношений. Вторым, отличительным подходом, является включение «охраны прав» в более емкое, широкое понятие «защита прав»¹⁸. И, наконец, третий подход заключается в том, что «защита» — это элемент «охраны» прав¹⁹. Какое значение имеет данная дискуссия, которая развернулась, отнюдь не на страницах административно-правовых изданий? Она непосредственно влияет на соотношение правозащитной и правоохранительной

¹⁵ Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. М. : Инфра-М, 2010. С. 15.

¹⁶ Старостин С. А. О некоторых проблемах применения судами мер административного принуждения // Уголовно-исполнительное право. 2017. № 4. С. 502—503.

¹⁷ Стоякин Г. Н. Понятие «защита гражданских прав» // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав. Свердловск, 1973. С. 30—35.

Отождествление охраны и защиты прав, ведет к отказу от более углубленного изучения этих юридических категорий, не учитывается их лексическая специфика, что, несомненно, сказывается на качестве законодательства (см.: Смирнов А. П. Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав» // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 331. С. 124).

¹⁸ Макарова З. В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. 2000. № 3. С. 215—227.

¹⁹ Малеин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С. 18—19.

функций прежде всего исполнительной власти и ее органов. Кроме того, выделенная проблема предопределяет совокупность «юридических средств», применительно к федеральным органам исполнительной власти — полномочий, опираясь на которые они реализуют правозащитную или правоохранительную функции.

Если пойти по пути, например, отождествления правозащитной и правоохранительной деятельности, то это непременно должно находить свое отражение в функциональной характеристике государства, власти исполнительной, ее органов. Возникнет проблема институционального порядка, находящая свое отражение в роли и значении правозащитных структур РФ.

Представляется, что наиболее удачным подходом является рассмотрение правоохранительной функции федеральных органов исполнительной власти как установление общего административно-правового режима. Правозащитная функция в этом контексте выступает ее элементом. Она реализуется в момент фактического нарушения регламентированных прав и свобод граждан, затруднений их осуществления. Очевидно, что в основу их разграничения положены цели, задачи, стоящие перед федеральными органами исполнительной власти, кроме того, должны учитываться основания применения правозащитных или правоохранительных средств, их содержание и форма.

Понимание, уяснение содержания приведенных дефиниций позволит более четко на законодательном уровне определить основные направления деятельности (функции) федеральных органов исполнительной власти, что, в свою очередь, является залогом эффективной внесудебной реализации административно-правовых мер защиты и охраны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Прокопович Г. А. Правозащитная деятельность как относительно самостоятельная разновидность юридической деятельности // Аграрное и земельное право. — 2016. — № 1 (133).
2. Старостин С. А. Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. — 2017. — № 4.
3. Старостин С. А. О предмете административного процесса как самостоятельной отрасли отечественного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей конференции. — СПб. : Изд-во СПбУ МВД РФ. 2017.
4. Старостин С. А. О некоторых проблемах применения судами мер административного принуждения // Уголовно-исполнительное право. — 2017. — № 4.





**Павел Евгеньевич
СПИРИДОНОВ,**

доцент кафедры
теории и истории
государства и права
Санкт-Петербургского
университета ГПС
МЧС России, кандидат
юридических наук, доцент
pavelspiridonov@
ramdler.ru
196105, Россия,
г. Санкт-Петербург,
пр. Московский, д. 149

СОВРЕМЕННЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы развития системы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Обращается внимание на то, что эффективность государственного управления зависит от системы его субъектов. В современных условиях, когда меняются формы и методы государственного управления, именно устойчивость системы органов исполнительной власти позволяет решать сложные задачи в разных отраслях и сферах. Делается предположение, что система органов исполнительной власти должна быть эффективной и действенной в любых ситуациях либо должны существовать возможности для ее быстрой перестройки в соответствии со сложившимися чрезвычайными или кризисными условиями. Выделяется ряд недостатков административно-правового статуса некоторых государственных органов (органов Генеральной прокуратуры РФ, Центрального банка России). Также автор приходит к выводу о том, что в Российской Федерации сформирована относительно устойчивая система федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: государственное управление, органы исполнительной власти, государственные органы, административно-правовой статус, формы, методы, эффективность, административное решение.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.096-103

P. E. SPIRIDONOV,

Associate Professor of the Chair of theory and history of state and law
at St. Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia,

Candidate of Law, Associate Professor

pavelspiridonov@ramdler.ru

196105, Russia, St. Petersburg, pr. Moskovsky, 149

MODERN ISSUES OF DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with the development of the system of Federal Executive authorities in the Russian Federation. Attention is drawn to the fact that the effectiveness of public administration depends on the system of its subjects. In modern conditions, when the forms and methods of public administration are changing, it is the stability of the system of Executive authorities that allows to solve complex problems in different industries and

spheres. It is suggested that the system of Executive authorities should be effective and efficient in any situation or there should be opportunities for its rapid restructuring in accordance with the prevailing emergency or crisis conditions. A number of shortcomings of the administrative and legal status of some state bodies (bodies of the Prosecutor General's office of the Russian Federation, the Central Bank of Russia) are singled out. The author also comes to the conclusion that the Russian Federation has formed a relatively stable system of Federal Executive authorities.

Keywords: *public administration, executive authorities, state body, administrative and legal status, forms, methods, efficiency, administrative decision.*

Эффективность государственного управления во многом зависит от того, как выстроена система его субъектов. В современных условиях к таким субъектам будут относиться не только органы государственной власти в лице органов исполнительной, законодательной и судебной властей, но и иные государственные органы¹, обладающие властными полномочиями (органы прокуратуры, Центральный банк России, Следственный комитет России и др.), а также, например, некоммерческие организации. Связано это, с одной стороны, с необходимостью получения информации от разных независимых источников, с использованием автономных информационных контуров, относящихся к разным ветвям власти², а с другой — с использованием разных форм и методов государственного управления.

Именно разнообразие форм и методов государственного управления обуславливает возможность использования некоммерческих организаций в системе государственного управления при преобладающей роли органов государственной власти, особенно органов исполнительной власти. Ю. А. Тихомиров справедливо отмечает, что осуществление государственных функций всегда протекает в сложных условиях, так как приходится учитывать разные факторы: динамизм экономического развития, политических настроений и поведения в обществе, столкновение интересов государства и транснациональных компаний, природные и техногенные катастрофы. В жизни государства возникают предкризисные, а затем и кризисные явления, которые могут привести к критическим ситуациям или краху национальной экономики. Следовательно, это обуславливает создание прогнозно-антикризисного механизма в государстве³. Вполне возможно, что такой механизм не будет лишним, но гарантией устойчивости будет система органов исполнительной власти, позволяющая разрешать любые кризисные, предкризисные ситуации.

Следует констатировать, что проверить, насколько корректно выстроена система государственного управления, органов исполнительной власти можно только

¹ См.: Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. 2018. № 7. С. 30 ; Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2016.

² См.: Россинский Б. В. Указ. соч. С. 31.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Государство : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2013. С. 178.



в кризисных условиях, когда проявляются ее слабости. Любая система органов исполнительной власти (будь то федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъектов РФ) должна быть эффективной и действенной в любых ситуациях либо должны существовать возможности для ее быстрой перестройки в соответствии со сложившимися чрезвычайными или кризисными условиями. При этом такие понятия, как «система» и «структура» элементов органов исполнительной власти, обеспечивают ее целостность и целенаправленность, а обеспечение устойчивого взаимодействия элементов в рамках единой системы невозможно без установления соподчиненности между ними по «вертикали» и «горизонтали» на основе отношений координации, власти — подчинения, согласования деятельности всех звеньев системы вокруг общей цели⁴.

Существующий «скелет» системы федеральных органов исполнительной власти мало изменился с 2004 г. Да, часть федеральных министерств, служб и агентств была реорганизована, но сама построенная система функционирует практически без изменений. При этом она постоянно проверяется на жизнестойкость различного рода кризисами: природными катастрофами, экономическими кризисами и кризисами в международных отношениях.

В то же время можно наблюдать, когда система государственного управления в Российской Федерации носит «ручной» характер. Многие административные решения принимаются на высших уровнях государственного управления вместо рассмотрения соответствующих вопросов на его более низких иерархических уровнях. В связи с этим необходимо найти баланс между взаимозависимостью федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Увеличение зависимости органов исполнительной власти субъектов РФ от федеральных органов исполнительной власти ведет к увеличению ответственности федеральных органов за состояние дел в социально-экономической сфере в субъектах России. Следовательно, органы исполнительной власти субъектов РФ будут принимать административные решения с «оглядкой» на федеральный центр, а федеральные органы не всегда смогут оперативно среагировать на быстро меняющуюся обстановку на местах. Все это ведет к утрате гибкости государственного управления и снижению уровня адаптивности к быстро меняющейся обстановке всех государственных органов.

Какие же тенденции и перспективы организации системы федеральных органов исполнительной власти нас могут ожидать?

Например, к интересным выводам пришли В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, О. В. Александров, Ю. А. Тихомиров, Е. И. Добролюбов⁵. Представляется необходимым привести в данной работе ряд сделанных ими выводов:

- 1) предлагается разделить органы государственного управления на несколько видов: а) органы исполнительной власти, так как они обладают властными полномочиями; б) другие органы государственного управления, не облада-

⁴ См.: Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 68—69.

⁵ Южаков В. Н., Талапина Э. В., Александров О. В., Тихомиров Ю. А., Добролюбов Е. И. Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации. М. : РАНХ и ГС при Президенте РФ, 2015.

ющие властными полномочиями; в) государственные учреждения, государственные корпорации, хозяйственные общества с государственным участием;

- 2) упразднить в системе органов исполнительной власти такой институт, как «федеральное агентство» и передать его функции по предоставлению государственных услуг государственным учреждениям или другим видам органов государственного управления (например, министерствам);
- 3) министерство определить как орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, «мониторингу и контролю реализации управленческих решений, принятых другими субъектами государственного управления в установленной сфере деятельности (за исключением «надзоров»), а также функции по управлению государственным имуществом»⁶;
- 4) воссоздать вместо федеральной службы такой вид органа исполнительной власти, как «надзор», в компетенцию которого будет входить осуществление функции по надзору за соблюдением законодательства в установленной соответствующими нормативными правовыми актами сфере деятельности, а также функции по управлению государственным имуществом;
- 5) воссоздать такие органы государственного управления, как «комитет», «комиссия», которые будут осуществлять правоприменительные функции. Данные органы должны будут находиться в административном подчинении соответствующего «министерства» или нескольких «министерств»⁷.

Несложно заметить, что создание (воссоздание) таких видов федеральных органов исполнительной власти, как надзоры, комитеты, комиссии и другие напоминает систему федеральных органов исполнительной власти, которая существовала в разное время до 2003 г.⁸ и в дальнейшем была изменена.

На наш взгляд, введение новых, восстановление старых, ликвидация существующих органов должна осуществляться не только во взаимосвязи с функциями органов исполнительной власти, но и с учетом того, насколько реально выполнение целей и задач, которые будут ставиться при таком реформировании. Например, когда в 2004 г. создали четырехвидовую систему федеральных органов исполнительной власти, до конца не было понятно, как удастся развести в федеральных органах исполнительной власти функции нормативно-правового регулирования, контроля и надзора и предоставления государственных услуг. На тот момент существовали федеральные министерства (например, МВД России, МЧС России), которые выполняли все эти функции, и их невозможно было передать в федеральные службы и федеральные агентства. С другой стороны, разделение на федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства

⁶ См.: Южаков В. Н., Талапина Э. В., Александров О. В., Тихомиров Ю. А., Добролюбова Е. И. Указ. соч. С. 66.

⁷ См.: Указ. соч. С. 61, 67.

⁸ Следует отметить, что на международной НПК «Система и структура органов исполнительной власти: новые подходы», состоявшейся 27 ноября 2018 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), В. Н. Южаков и Э. В. Талапина уже не настаивали на создании таких видов органов исполнительной власти.



повлекло увеличение федеральных расходов, что обусловило в дальнейшем преобразование этих органов. Однако на сегодняшний день можно констатировать, что одно из серьезных достижений существующей системы федеральных органов исполнительной власти заключается в стабильности самой этой системы.

Как справедливо отмечает Т. А. Назаренко, «эффективная деятельность государственного аппарата зависит от четкого понимания целей и задач государственного управления, государственных функций, грамотного их распределения по соответствующим направлениям, выработки подхода в государственном управлении, исключающего излишнее административное регулирование, а также учета исторического опыта, создания необходимого и достаточного количества федеральных органов исполнительной власти, исключения из практики постоянного изменения их структуры, профессионального и грамотного руководства, изменения кадровой политики, а постоянные изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, их полномочий и кадрового состава исключают поступательное развитие власти и эффективного государственного управления»⁹.

Другим направлением совершенствования системы государственного управления является, по мнению Ю. Н. Старилова, принятие отдельного Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», где будут определены: принципы образования системы этих органов, порядок взаимодействия между ними и другими государственными органами¹⁰. На наш взгляд, если поднимать вопрос о принятии отдельного Федерального закона, то следует принять во внимание следующее: при наличии Федеральных конституционных законов «О Правительстве Российской Федерации» и «О судебной системе Российской Федерации» такой закон должен иметь статус федерального конституционного закона и включать в себя положения не только о федеральных органах исполнительной власти, но и ряд положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Представляется, что примерным названием такого нормативного правового акта может быть Федеральный конституционный закон «Об органах исполнительной власти в Российской Федерации». В случае, если федеральный конституционный закон назвать «О системе органов исполнительной власти», то это название будет противоречить ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, согласно которой система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом¹¹.

⁹ См.: Назаренко Т. А. Изменение системы и структуры органов федеральной исполнительной власти (2004—2017 годы) // Вестник Нижегородской правовой академии. 2017. № 14. С. 28.

¹⁰ См.: Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2016. № 3. С. 22—24.

¹¹ Урегулирование системы органов исполнительной власти в одном федеральном конституционном законе, возможно, было бы наиболее лучшим решением.

С другой стороны, следует учитывать, что согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, а в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции РФ установление системы федеральных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти относится к ведению Российской Федерации.

Необходимо обратить внимание на то, что если исполнительную деятельность рассматривать как основанную на законах реализацию соответствующим органом государственной власти функций государства в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и т.д.¹², то выделяется ряд недостатков административно-правового статуса некоторых государственных органов. Они заключаются в следующем:

1. Существуют государственные органы, обладающие властными полномочиями и не относящиеся ни к одному из органов государственной власти (например, органы Генеральной прокуратуры РФ, Центральный банк РФ). При этом существуют ряд государственных органов, которые в своем названии содержат термины «комиссия» и «комитет». К таким государственным органам, например, будут относиться: Национальный антитеррористический комитет, Государственный антинаркотический комитет, Военно-промышленная комиссия РФ, Межведомственная комиссия по защите государственной тайны, Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма, межведомственная комиссия по специальным инвестиционным контрактам, Межведомственная комиссия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения и др.¹³

В основном такие государственные органы создаются для повышения уровня координации органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций по отдельным вопросам, направлениям деятельности. Деятельность таких органов носит властный характер. Например, в Положении о Национальном антитеррористическом комитете указывается на то, что его решения обязательны для исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами¹⁴, решения Военно-промышленной комиссии РФ, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными для исполнения федераль-

¹² См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: совершенствование и соотношение. М. : Норма ; Инфра-М, 2011. С. 126.

¹³ Следует отметить, что административно-правовой статус первых пяти государственных органов определяется указами Президента РФ, правовое положение межведомственной комиссии по специальным инвестиционным контрактам определяется постановлением Правительства РФ, а статус последнего государственного органа установлен ведомственным нормативным правовым актом.

¹⁴ Положение о Национальном антитеррористическом комитете, утв. Указом Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664.



ными органами исполнительной власти¹⁵, решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны уже обязательны для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами¹⁶ и т.п. Конечно, деятельность таких органов обеспечена государственным принуждением (например, ст. 19.5.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусматривает ответственность за неисполнение решения коллегиального органа, координирующего и организующего деятельность по противодействию терроризму).

Имеет свои особенности правовое положение Следственного комитета РФ. Можно задаться вопросом: почему Следственный комитет России не является органом исполнительной власти? Следственный комитет России является правоприменительным органом, осуществляющим предварительное расследование по уголовным делам. МВД России, ФСБ России также осуществляют предварительное расследование и выполняют другие специфические функции по обеспечению безопасности и общественного порядка. Вполне возможно, данный государственный орган следует отнести к органам исполнительной власти.

Также представляется возможным подойти разумно к реформированию органов прокуратуры и, может быть, отнести их к органам судебной власти, ликвидировав одновременно с этим так называемый «общий надзор». В этом случае на них можно возложить функции по рассмотрению и принятию решений по жалобам граждан на действия и решения органов исполнительной власти, нарушающих права и свободы граждан. Тем самым может решиться проблема создания административных судов, так как их функции будут выполнять органы прокуратуры.

2. Если касаться вопроса предоставления государственных услуг, то, конечно, надо постепенно возложить эти функции на специализированные государственные учреждения и многофункциональные центры. Однако в исключительных случаях предоставление государственных услуг должно будет находиться в ведении органов исполнительной власти, особенно если это касается сфер обеспечения безопасности, общественного порядка (например, лицензирование в сфере работ с государственной тайной, оборота оружия)¹⁷.

На основании вышеизложенного можно прийти к выводу о том, что в Российской Федерации, с одной стороны, сформирована относительно устойчивая система федеральных органов исполнительной власти, с другой — формируются государственные органы, которые в силу политических или каких-то других причин выводятся из-под действия конституционного принципа разделения властей, тем самым им придается «исключительный» административно-правовой статус. Представляется, что в дальнейшем следует уходить от такой ситуации, «узаконив» соответствующие организационно-правовые формы государственных органов и отнести их к соответствующему виду государственной власти.

¹⁵ Положение о Военно-промышленной комиссии Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 10 сентября 2014 г. № 627.

¹⁶ Положение о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, утв. Указом Президента РФ от 6 октября 2004 г. № 1286.

¹⁷ По всей видимости, без исключений нельзя.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. — 2006. — № 8. — С. 67—83.
2. Назаренко Т. А. Изменение системы и структуры органов федеральной исполнительной власти (2004—2017 годы) // Вестник Нижегородской правовой академии. — 2017. — № 14. — С. 27—28.
3. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: совершенствование и соотношение. — М. : Норма ; Инфра-М, 2011.
4. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. — М., 2016.
5. Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. — 2018. — № 7. — С. 24—38.
6. Стариков Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. — Серия «Право». — 2016. — № 3. — С. 16—57.
7. Тихомиров Ю. А. Государство : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2013.
8. Южаков В. Н., Талапина Э. В., Александров О. В., Тихомиров Ю. А., Добролюбов Е. И. Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации. — М. : РАНХ и ГС при Президенте РФ, 2015.

Исполнительная власть в российской политической системе сегодня



**Светлана Викторовна
САБАЕВА,**

доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат
юридических наук
s.sabayeva@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ЗАЩИТА ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ДУХОВНО-КУЛЬТУРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА: МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКИЙ ВЫБОР

Аннотация. В статье предпринята попытка определения концептуальных различий западного (так называемого универсального) и традиционного подхода к правам и свободам человека и участию государства в их защите. Проведен анализ следующих различий в подходах: 1) выработка юридических определений понятия «человек», права которого подлежат защите; понятий естественных прав, присущих любой личности; разграничения с неестественными правами, искажающими биологическую природу человека; 2) выяснение сущности прав личности, ключевого права на жизнь в соотношении с иными ценностями, понятия «достоинство человека»; 3) выявление возможностей защиты, в том числе степени государственного участия в соблюдении и обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Права человека быть представителем своей цивилизации, защищать нравственные ценности рассмотрены в контексте укрепления общероссийской гражданской идентичности, духовно-культурной безопасности государства и общества. Сделан вывод, что стратегически важным является такая интерпретация конституционных прав человека, которая по своему духу соответствует традиционным нравственным ценностям российского общества.

Ключевые слова: естественные права, культурные права, достоинство человека, защита прав, духовно-культурная безопасность, цивилизационный подход, традиционные нравственные ценности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.104-115

S. V. SABAEVA,

*Associate Professor of Administrative Law and Process Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), PhD in Law
s.sabaeva@mail.ru*

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE RUSSIAN
FEDERATION AND THEIR PROTECTION
BY THE EXECUTIVE POWER BODIES IN THE
CONTEXT OF SPIRITUAL AND CULTURAL SECURITY
OF PERSONALITY, SOCIETY, STATE: WORLDVIEW CHOICE**

Abstract. *The article attempts to define the conceptual differences in the western (the so-called universal) and traditional approach to human rights and freedom and the participation of the state in their defense. The analysis of the following differences in approaches was carried out: 1) the development of legal definitions of the concept «person», the rights of which are subject to protection; concepts of «natural rights» inherent in any person; differentiation from unnatural rights that distort the biological nature of man; 2) a clarification of the essence of individual rights, the key right to life in relation to other values, the concept of «human dignity»; 3) the identifying opportunities for protection, including the degree of state participation in the observance and enforcement of human and civil rights and freedoms. A human right to be a representative of his civilization, to protect moral values, is considered in the context of strengthening the all-Russian identity, spiritual and cultural security of the state and society. It is concluded that this approach is consistent with the traditional moral values of Russian society.*

Keywords: *natural rights, cultural rights, human dignity, protection of human rights, spiritual and cultural security, civilizational approach, traditional moral values.*

В соответствии с Федеральным законом «О безопасности»¹ деятельность органов исполнительной власти по обеспечению безопасности включает в себя определение основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности с учетом принципа соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в административно-правовом регулировании. В указах Президента РФ² в качестве основных национальных целей

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 20 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817 ; Указ Президента РФ от 06.12.2018 № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г.



и стратегических задач развития России определены такие цивилизационные составляющие, как укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации) на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации, сохранение и развитие единого культурного пространства страны, воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности. Эти ценности должны составлять основу государственного управления различными сферами общественной жизни — социально-культурной, экономической, административно-правовой — при осуществлении органами исполнительной власти своих полномочий.

Однако одним из базовых принципов государственной политики и механизмов ее реализации является институт прав человека, который в XX—XXI в. трактуется в западном, либеральном, понимании. Следовательно, одной из актуальных научных и практических задач является поиск своего рода культурного идеала в области прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, чтобы оценка состояния признания, соблюдения и защиты прав человека в России со стороны государства, обществом и другим человеком в условиях глобализации способствовала достижению государственных задач национальной, в том числе духовно-культурной, безопасности, обеспечения законности в деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества. Необходимо учитывать, что термин «духовная безопасность» не используется в законодательстве, а только в научных исследованиях в качестве определенного состояния социокультурной среды, объединяющей общественное сознание, духовные ценности, культуру и обеспечивающей условия для духовного совершенствования и прогресса личности, общества и государства на основе национальной самобытности и сохранения духовной общности народа³.

В определенной степени при поиске цивилизационной основы речь идет о том, что доминирует в системе социальной регуляции общественных отношений на протяжении длительного исторического периода и является стимулом законопослушного поведения, мотивации для принятия и исполнения законов, высокого уровня правосознания: право (закон), политика (целесообразность) или мораль (нравственность, религия, традиции, обычаи).

Так, на Западе доминантой системы социального регулирования является право; на Востоке (в исламе, буддизме, традиционных обществах) — мораль. При этом политика в качестве системы социальной регуляции преимущественно

№ 1666» ; Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

³ См., например: *Мехед Н. Г.* Философия безопасности: безопасность как культурно-исторический феномен // *Безопасность*. 1992. № 3 ; *Кирьянов А. Ю.* Общая характеристика понятия «безопасность». Подходы к определению и виды // *Безопасность бизнеса*. 2010. № 1. С. 34—37 ; *Цисар Л. А.* Проблемы определения понятия «национальная безопасность» в России и ее виды // *Безопасность бизнеса*. 2005. № 1 ; *Осипов В. А.* Правовая безопасность в системе национальной безопасности // *Российская юстиция*. 2008. № 11 ; *Осипов А. И.* Православие и духовная безопасность. — Минск, 2013. — 224 с.

выступает в качестве инструмента регулирования соотношения этих доминант⁴. Данный методологический подход может помочь в поиске цивилизационной российской матрицы (так называемого генетического кода), а в перспективе — в использовании инструмента «прав человека» для сохранения цивилизационного своеобразия российского общества и государства. Оно вытекает из ее исторического развития, сформировавшего те традиционные взаимоотношения между государством и населением различных национальностей и конфессий (русская православная этнодоминанта, бесконфликтно существует с малыми этносами и народностями, сохраняя и поддерживая их разнообразие⁵), которые цементировали общество и создавали неповторимый облик российской цивилизации, соблюдая традиционные нравственные ценности. Отступление от них приводило к опасным факторам, которые в конечном счете способны подорвать основы национальной безопасности⁶.

В совокупности мировоззренческая смена нравственных ценностей способна привести к смене «цивилизационной матрицы», поскольку затрагивает существенные характеристики человека. Роль прав человека определяется функцией, которую они выполняют в процессе обеспечения качества жизни граждан, безопасности в обществе и стабильности государстве, а место прав человека — положением, которое занимают эти права среди других инструментов обеспечения жизнедеятельности государства и общества, включая правовые регуляторы и морально-нравственные установки и ценности.

Предметом разногласий в постсоветский период становятся не сама идея наличия прав человека и даже не перечень конкретных прав, закрепленных во всевозможных международных документах в сфере прав человека, которые вызывает ряд вопросов со стороны религиозных теоретиков, а именно различные взгляды на природу этих прав, мировоззренческий выбор религиозного или секулярного правосознания. Следствием этого становятся все более частые высказывания о пересмотре некоторых положений Всеобщей декларации прав человека, ставших результатом одностороннего влияния западной традиции и неприемлемых для иных традиционных культур и поэтому не отвечающих потребностям международного сообщества. В связи с вышеизложенным представляется важным определить основные концептуальные различия западного (так

⁴ Политика в данном контексте не является самодостаточной и определяющей системой социальной регуляции, которая способна выдержать длительное испытание временем и чаще имеет вспомогательную, инструментальную функцию силового насаждения уважения государства и общества к ценности права или морали.

⁵ См.: Чернов П. В. Россия: этногеополитические основы государственности. М. : Восточная литература, 1999. 208 с.

⁶ К таким факторам можно отнести, например: 1) физическое вымирание коренного традиционного населения (за счет повышения числа самоубийств, смертности трудоспособного населения, снижения продолжительности жизни и т.д.); 2) физическое вытеснение мигрантами, которые не намерены принимать ценности российского общества, а предпочитают анклавное выживание; 3) отсутствие механизмов передачи цивилизационных свойств (ценностей) подрастающему поколению и мигрантам, прибывшим на постоянное жительство и получившим российское гражданство.



называемого универсального) и традиционного подхода к определению понятия «человек», его естественным сущностным правам, а также участию органов государственной власти в их защите, с использованием инструментов ценностей права или морали.

Первое направление различий в мировоззренческом плане — это *выработка юридических определений понятия «человек»*, права которого подлежат защите; *понятий естественных прав*, присущих любой личности и подлежащих защите (употребление по отношению к различным сферам общественной жизни, например политики, экономики, сравнения с «человеческим лицом», не «по-человечески» и др.); *разграничение с неестественными правами*, искажающими биологическую природу человека; *определение нормального поведения*, которое позволяет пользоваться всем комплексом прав, принадлежащих гражданам.

Традиционный (восточный) подход не ставит подобной задачи, поскольку аксиоматично человеком признается лицо (личность мужского или женского пола), родившееся естественным образом. Следовательно, естественными правами признаются неотчуждаемые права, принадлежащие человеку от рождения. Традиционалисты сохраняют норму в жизни, естественность созданного Богом человека⁷.

В XX—XXI вв. в результате научно-технического прогресса в западных странах появляются возможности клонирования, медицинские технологии рождения человека с помощью медицинских манипуляций, создания искусственного интеллекта и др. В такой действительности вопрос юридического определения «человека» действительно становится актуальным.

Другой тенденцией, присущей исключительно западной традиции, является размывание биологического пола человека, устранение естественных различий между полами, т.е. некое «расчеловечивание человека», уничтожение его естественных характеристик. Возникает необходимость выявления личностных, так называемых соматических (от греч. soma — тело), прав: лишение жизни неродившихся младенцев, эвтаназия, трансплантация органов, смена биологического пола. В результате под предлогом защиты прав человека защищаются человеческие пороки, социальные болезни общества и, соответственно, права таких маргинальных групп, как потребители наркотиков, секс-работники, агрессивные активисты ЛГБТ-сообщества и др.

В основе подобного подхода лежит ограниченность земными ценностями, культ потребления, гедонизма и вещного договора, которые доминируют в социальных отношениях; мировоззренческой основой этого выступает антропо-

⁷ Поскольку признается, что над человеком есть так называемый Высший Разум, при этом подходе доминирует теоцентричное мировоззрение, неким связующим элементом является такое понятие, как «совесть»; деятельность человека и его жизнь оцениваются с точки зрения справедливости, высшего смысла жизни и предназначения, Вечности, некоей миссии или индивидуальной нравственной программы (Промысла Божия). Следовательно, сакрально-духовные ценности здесь играют важное, а зачастую и определяющее значение в жизни человека и общества, воспитывая в гражданах чувство долга, способность на подвиг, самопожертвование, героизм в защите своей веры, нравственности, религии, Отечества, семьи, ближних.

центричный гуманизм. Рассматривая и анализируя сущностные стороны либерализма, А. С. Панарин, например, указал на его главную отличительную черту, определяющую стереотип поведения людей, принадлежащих к такому обществу, основанному на крайнем индивидуализме⁸. В основе этой мировоззренческой и поведенческой позиции лежат протестантская этика и стереотип поведения индивидов, верящих в то, что будущая жизнь зависит от успешности, лидерства, предполагающих использование для их достижения любых средств и методов, что сопровождается потребительским отношением к жизни, не имеющим каких-либо морально-нравственных границ, стимулирующим развитие в человеке эгоистических характеристик.

Как известно, решающая роль в утверждении цивилизационных особенностей стран принадлежит религиям либо другим философским (мировоззренческим) системам, являющимся «ядром» цивилизаций. Цивилизационный подход к правам человека *отвергает теорию неизбежного прохождения всеми государствами так называемых стадий развития европейской цивилизации*, поскольку он показал неоправданную агрессивность европоцентристского подхода, игнорирующего особые принципы взаимодействия людей в различных социокультурных общностях, основанных на своеобразных нормативно-ценностных системах. Зачастую государства, принадлежащие к различным цивилизациям, лишь формально принимают европейские стандарты прав и свобод человека, однако их реализация в дальнейшем наталкивается на непонимание и неприятие обществом⁹.

Российское государство сформировалось как восточно-христианское, в основе вероучения которого заложено уважение к людям различных национальностей (каждый человек воспринимается как образ Божий) и имманентным свойством которого является собирание вокруг себя малых народностей, спасение их от вымирания, а также нравственность как один из краеугольных камней. Изъятие из исторического знания значимости принятия на Руси христианства в его православной традиции и роли Русской православной церкви в становлении государственности¹⁰ привело к отрицанию цивилизационного своеобразия России, ее

⁸ «Современную либеральную идеологию можно понимать как процедуру разложения всех обществ до уровня несвязанного одноклеточного состояния. Эту одноклеточность представляет либеральный индивид, порвавший все социальные связи и обязательства и выступающий в качестве носителя единственного интереса — своего частнособственнического». А. С. Панарин же подчеркнул, что «новая либеральная демократия выступает как конструкция, целиком базирующаяся на потребительско-гедонистической утопии мира, в котором верность, жертвенность и самоотверженность никогда больше не понадобятся». Внешне же это выражается в том, что «новое либеральное учение легитимизирует повальную коррупцию, гражданскую безответственность, стяжательские инстинкты и даже прямое национальное предательство с помощью идеологии безграничного индивидуализма и «морали успеха»» (Панарин А. С. Православная цивилизация. М.: Институт русской цивилизации, 2014. С. 372, 711, 745, 803).

⁹ См.: Поздняков Э. А. Философия государства и права. М., 1995. 312 с.

¹⁰ См. преамбулу Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О свободе совести и о религиозных объединениях» (СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465): «Признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности

специфических особенностей (внушаемому как извне, так и среди либеральной общественности).

В связи с этим понятно, почему потеря культурной идентичности, игнорирование культурных прав¹¹ ведут к потере цивилизационного своеобразия России, а вслед за этим наносят ущерб ее безопасности. Правовые нормы не в состоянии предусмотреть все тонкости, возникающие в сфере прав человека, поэтому правовая система нуждается в поддержке со стороны более тонкого инструмента — морально-нравственных норм, действующих в обществе, регулирующих уважение человеческого достоинства. Поэтому чем выше уровень общественной нравственности, тем меньше потребность в сугубо правовом регулировании, в том числе в сфере прав человека, а также рисков злоупотребления правами со стороны органов исполнительной власти.

Следующее направление для выявления различий между западным и восточным пониманием — это выяснение *сущности прав личности*, в первую очередь, ключевого *права человека на жизнь* в соотношении с иными его ценностями, а также понятия «*достоинство человека*», имеющего в большей степени нравственный, политический или юридический смысл.

В так называемом восточном понимании к основным традиционным ценностям относятся гармония и солидарность между государством — обществом — личностью. В связи с этим ориентиром является не автономный человек или гражданин, а некая общность; органической частью содержания прав является нравственно-духовная (этическая или религиозная) составляющая, заключающаяся в господстве разделяемых в обществе ценностей, в идеале — соборности. Следовательно, права человека являются неким ориентиром для деятельности государства и общества по поддержке жизнедеятельности и воспитанию личности, ее долга, обязанностей и ответственности. Определяющее значение имеют духовно-культурные права и свободы, традиционные семейные ценности, особая честь служения обществу и государству, сострадание, милосердие, терпимость, взаимопомощь, отзывчивость, прощение, благородство, стремление к добродетели и благочестию, честности, правде и истине, добру и любви. Поэтому понятие «достоинство человека» имеет в первую очередь нравственный смысл (позитивную ответственность самого человека), а право на жизнь — нравственно здоровую позицию, свободную от аморальности, навязываемой в качестве нормы¹².

и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России...».

¹¹ Подробнее см.: *Сабаева С. В.* Культурные права человека: приоритет свободы самореализации личности или духовно-цивилизационной безопасности общества и государства? // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. М. : Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2018.

¹² Поскольку в социальных отношениях содержание и предназначение прав человека привязывается к ответу на конечные вопросы человеческого бытия, то обществом не разделяются оскорбление религиозных чувств верующих, осквернение памятников и иных мест почитания, искажение исторической памяти, которые воспринимаются как унижение человеческого достоинства не столько конкретной личности, сколько общества в целом.

Фактически противостояние между двумя парадигмами вернулось к давнему историческому противостоянию западников и славянофилов. В конфликтологии среди различных классификаций выделяются две их разновидности: конфликты интересов и конфликты ценностей. Не вдаваясь в подробности, укажем на принципиальное отличие между ними: если первые из них можно урегулировать на базе компромиссов и даже консенсуса, сохраняя базовые ценности сторон, то вторые разрешить возможно либо при условии полного отказа от своих ценностей той или иной стороны, либо при признании равнозначности ценностей сторон. В основе российской цивилизации лежит православная этика, выработавшая определенные ценности, являющиеся цивилизационным ядром, разрушение которого ведет и к разрушению российской цивилизации¹³.

В отличие от системы социального регулирования, где доминирует мораль, в обществах, в которых господствует право, права человека являются светским институтом, обладающим секулярным содержанием, а также юридическим инструментом защиты прав и свобод личности. Основополагающими принципами являются свобода, понимаемая преимущественно в негативном аспекте (свобода личности от государства), а также декларируемое равноправие. Отказ от нравственного фундамента оправдывает возможность применения инструментов агрессии и враждебности в целях извлечения выгоды любой ценой, порабощения; ради достижения целей не исключаются ложь, подмена понятий, искажение смысла, умышленное введение в заблуждение, манипуляции массовым сознанием, технологии использования «двойных стандартов».

Инструментом переформатирования массового сознания традиционных обществ на западные ценности является введение новой терминологии, применяемой в международных документах, а затем навязывание в обществе новых иностранных слов, имеющих чуждый смысл. Примерами могут служить следую-

В различных странах выделяется ряд ценностей, которые могут быть выше и значимее даже человеческой жизни (например, Отечество, вера, нравственность, историческая память, которые мотивируют способность человека на подвиг и героизм в защите исторического и культурного наследия, защите прав верующих традиционных конфессий.

¹³ В обобщенном виде к этим ценностям — определенным принципам, формирующим правила поведения, можно отнести следующие: приоритет коллективного перед индивидуальным; патерналистское отношение к власти; значимость семьи и семейных отношений; негативное отношение к так называемому паразитическому образу жизни (тунеядству) и гедонизму; веротерпимость и отрицание национального превосходства; служение обществу как принцип деятельности; самоотверженность, достигающая самопожертвования; справедливость как основополагающий принцип во взаимоотношениях между властью, обществом, гражданами и конкретными людьми, рассматриваемая как наступление должного, к чему надо стремиться; уважение к истории Отечества и приверженность традициям; защита слабых и униженных; долготерпимость, несмотря на неблагоприятные жизненные условия; духовно-нравственное воспитание. Конечно, считать, что эти принципы и качества присущи всем российским гражданам как в прошлом, так и в настоящем, будет некорректным, поскольку большинство из отмеченных качеств проявляются во время кризисных ситуаций, грозящих бедствиями для страны и ее граждан.

щие: «дискриминация»¹⁴, заменяющая равенство прав и соразмерность их ограничения; «политкорректность» и «толерантность»¹⁵, по сути, представляющие собой равнодушие, отчужденность, безынициативность, антипод убеждениям и национальной идентичности; «компромисс (интересов, ценностей)», означающий отказ от цельности мировоззрения (в отличие от восточного максимализма, стремления к абсолютному, невозможности найти компромисс между злом и добром, стремление к недопущению регресса души); «мультикультурализм», заменяющий гармонию, единство и согласие в межнациональных отношениях; «профилактика насилия» в отношении женщин, несовершеннолетних, лиц в беспомощном состоянии, заменяющая институты соблюдения, уважения их прав и достоинства, конституционной защиты семьи, материнства, отцовства и детства, а также иные термины.

Порочность такого подхода к правам человека заключается не в его основополагающих положениях, а в их интерпретации, позволяющей исказить их внутреннюю сущность и навязывать, в том числе силой, свое понимание этих положений представителям других цивилизаций. Однобокая ориентация на право как практически единственный регулятор общественных отношений, зачастую исключает мораль и нравственность в качестве дополнительных регуляторов. Принудительное навязывание прав человека в их западной интерпретации другим странам и цивилизациям можно относить к геополитическому оружию, проявлению агрессии и геноцида. В результате неkritичного восприятия западной парадигмы и практики защита прав человека приводит к нарушению основного права человека — быть представителем своей цивилизации, определяющего его мировоззренческую и идеологическую позиции, его отношение к окружающему миру и стереотипы поведения.

Третье направление мировоззренческих различий в защите прав человека заключается в выявлении *возможностей защиты, в том числе степени государственного участия в соблюдении и обеспечении прав и свобод человека и гражданина*. В восточном (традиционном) типе социальных отношений вмешательство государства ограничивается при реализации прав, затрагивающих личностный статус индивида (например, в семье, в профессии, в сфере религии). Однако роль государства возрастает в создании условий для обеспечения политических, социальных, экономических и культурных прав, обеспечивающих гарантии создания условий достойной жизни каждого человека на основе социальной справедливости.

Предпосылкой функционирования социального государства является признание государством коллективных прав, т.е. защиты прав тех социальных групп и общностей, объективно нуждающихся в различных формах социальной поддержки и защиты, к которым может одновременно относиться один индивид: молодежь/пенсионеры, инвалиды, ветераны, безработные, беременные женщины

¹⁴ В КоАП РФ есть ст. 5.62 «Дискриминация», что ставит под сомнение целесообразность принятия специального антидискриминационного закона, который активно лоббируют западные правозащитники.

¹⁵ Медицинский термин «толерантность» означает нечувствительность организма к возбудителю болезни, т.е. неспособность к сопротивлению, разрушение иммунитета.

ны или имеющие несовершеннолетних детей, беженцы, дети-сироты, коренные малочисленные народы и т.д. При этом подходе свобода личности понимается в позитивном смысле, поскольку государство и его гарантии защиты личности обеспечивают человеку необходимую свободу и безопасность.

Следовательно, государственный суверенитет, ограждающий общество от экспансии и вмешательства во внутренние дела государства, в определенных ситуациях может иметь приоритет перед правами человека. В конфликтных, критических ситуациях проявляется готовность пожертвовать национальной идентичностью, привязанностью к малой родине ради гражданского единства, солидарности общества, соборности и защиты Отечества.

Когда в системе социального регулирования доминирует право, а не мораль, государство считает своим правом вмешиваться в институт семьи, т.е. государственная защита распространяется не только на социально-правовой, политический статус человека, но и на личностный. При этом зачастую государствами западного типа не признаются права «второго поколения», а социальная защита распространяется лишь на наиболее нуждающиеся слои населения, имеющие доход ниже уровня абсолютной бедности в целях обеспечения минимального жизненного уровня. В значительной степени участие государства в социальных обязательствах распространяется только на граждан своей страны (причем для получения гражданства нередко существует множество препятствий). Сущность модели прав человека — индивидуалистическая, в которой право оперирует категориями «большинство» или «меньшинство». При оправдании своих действий защитой прав человека правомерными могут быть признаны ограничение суверенитета государства или смена политического режима.

Современная западная правовая культура основывается на дихотомии «права — обязанности» с акцентом на права. Такой подход не может считаться состоятельным, поскольку наличие прав не предполагает обязательности выполнения обязанностей, т.е. достижения цели. Это возможно в рамках триады: права — обязанности — ответственность. Последнее определяется нравственными установками личностей, участвующих в общественном процессе (что относится как к представителям власти, так и к обществу и отдельным гражданам). В этой связи следует подчеркнуть и другое: западная (универсальная) парадигма прав человека сформировалась на идее защиты человека от давления власти, т.е. ее ответственности перед человеком. Это еще одна отличительная черта, поскольку во многом освобождает социальную ответственность человека¹⁶ перед властью и обществом, что мы и наблюдаем в настоящее время. Другими словами, речь идет о взаимной ответственности, без чего не может быть построено социальное государство.

Несмотря на то, что в последние десятилетия категория «права человека» вошла в международные документы и конституции государств, ее содержание является разным, обусловленным принадлежностью государства к той или иной цивилизации, и шире — доминированием права или морали в качестве основы социального регулирования общественных отношений. В связи с тем, что на

¹⁶ См.: Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М. : Норма, 2014. 672 с.



протяжении последних десятилетий большинству государств навязывается западная модель общественных отношений, особую актуальность приобретает изучение внешней юридической формы, которая способна защитить естественные права человека. Особенно важно это для современной России, в которой выстраивание системы прав человека и их защиты находится в стадии становления, не имеет еще четко продуманной концепции, а потому требует учета цивилизационной специфики. Важно признать основное право человека — быть представителем своей цивилизации, определяющей его мировоззренческую позицию, отношение к окружающему миру и стереотипам поведения (право на национальную идентичность), и вслед за признанием права — необходимость выработки правового механизма защиты этого права органами исполнительной власти.

Научная и практическая проблема заключается в создании предпосылок и условий, необходимых для «приживаемости» универсальных стандартов прав человека в иных цивилизациях. Именно такая задача стоит перед нашим обществом, цивилизацией, основанной на христианско-православной этике, включающей как необходимый элемент традиционные нравственные ценности. В соответствии с нормативными правовыми актами¹⁷ Президента РФ и Правительства РФ ежегодно проводится мониторинг состояния прав человека по многим параметрам. Однако в оценках и выводах не содержится главный вывод: соответствует ли оцениваемое состояние прав человека его основному праву — быть представителем своей цивилизации? Идет ли направление защиты прав человека в соответствии с нашими цивилизационными особенностями или в направлении разрушения российского «цивилизационного ядра»?

Таким образом, стратегически важным является такая интерпретация конституционных прав человека, которая по своему духу соответствует традиционным нравственным ценностям, так называемому генетическому историческому коду. Без учета цивилизационного содержания прав человека как одного из важнейших принципов и механизмов реализации полномочий органов государственной власти и должностных лиц распад российской цивилизации как следствие разложения культурно-цивилизационного «ядра» российского общества, практически неизбежен, а задачи, поставленные Президентом РФ в программных документах, ориентирующих на укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства российской нации на основе духовно-нравственных и культурных ценностей, формирование цивилизационной безопасности, — труднодостижимы.

На основании изложенного, предлагаются:

- 1) более широкий подход к понятию безопасности, включающей культурную (духовно-культурную) безопасность государства и общества;
- 2) ввести в правовой оборот и законодательство, в том числе о стратегическом планировании, термин «духовно-культурная безопасность», под которой по-

¹⁷ Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации) // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930 ; постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

нимается состояние защищенности духовно-нравственных, культурно-исторических и религиозных основ жизни российского народа;

- 3) механизм обеспечения духовно-культурной безопасности усилить государственной защитой культурных прав и свобод человека в их традиционном понимании с соответствующими обязанностями государственных органов;
- 4) скорректировать стратегические документы (программы, концепции, доктрины, программы, планы) с учетом права человека быть представителем своей цивилизации и обеспечения духовно-культурной безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кирьянов А. Ю.* Общая характеристика понятия «безопасность». Подходы к определению и виды // *Безопасность бизнеса*. — 2010. — № 1. — С. 34—37.
2. *Мальцев Г. В.* Культурные традиции права. — М. : Норма ; Инфра-М., 2013. — 608 с.
3. *Мехед Н. Г.* Философия безопасности: безопасность как культурно-исторический феномен // *Безопасность*. — 1992. — № 3.
4. *Осипов А. И.* Православие и духовная безопасность. — Минск, 2013. — 224 с.
5. *Осипов В. А.* Правовая безопасность в системе национальной безопасности // *Российская юстиция*. — 2008. — № 11.
6. *Панарин А. С.* Православная цивилизация. — М. : Институт русской цивилизации, 2014.
7. *Поздняков Э. А.* Философия государства и права. — М., 1995. — 312 с.
8. *Синюков В. Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. — М. : Норма, 2014. — 672 с.
9. *Цисар Л. А.* Проблемы определения понятия «национальная безопасность» в России и ее виды // *Безопасность бизнеса*. — 2005. — № 1.
10. *Чернов П. В.* Россия: этногеополитические основы государственности. — М. : Восточная литература, 1999. — 208 с.

Административная ответственность в системе исполнительной власти



**Анастасия
Вячеславовна
СЛАДКОВА,**

доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат
юридических наук
nastslad@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРИНЦИП ПРЕЗУМПЦИИ НЕВИНОВНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

Аннотация. Раскрывается содержание принципа презумпции невиновности в административной ответственности и отмечаются особенности применения этого принципа на примере административных правонарушений в области рынка ценных бумаг. Приводится сравнительный анализ принципа презумпции невиновности в административном и уголовном праве. Характеризуется вина как содержание субъективной стороны административного правонарушения в отношении физических и юридических лиц. Дается анализ разных подходов к понятию вины в отношении юридических лиц. В статье приводятся примеры из судебной практики, подтверждающие наличие вины как необходимого элемента юридического состава административного правонарушения в данной сфере. В обоснование своих слов автор отдельное внимание уделяет позиции Конституционного Суда РФ, а также учитываются решения Арбитражного суда Красноярского края, Арбитражного суда Республики Мордовия, Тушинского районного суда г. Москвы, постановление Арбитражного суда Московского округа и др. Поднимается вопрос о бремени доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: финансовый рынок, рынок ценных бумаг, рынок коллективных инвестиций, административная ответственность, принцип презумпции невиновности, вина.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.116-123

A. V. SLADKOVA,

*Docent, Department of administrative law and process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of legal sciences
nastslad@mail.ru.*

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE PRINCIPLE OF PRESUMPTION OF INNOCENCE IN ADMINISTRATIVE LIABILITY ON THE EXAMPLE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE SECURITIES MARKET

Abstract. *The article reveals the content of the principle of presumption of innocence in administrative responsibility and highlights the features of the application of this principle on the example of administrative offenses in the securities market. A comparative analysis of the principle of presumption of innocence in administrative and criminal law is given. The author characterizes guilt as the content of the subjective side of an administrative offense against individuals and legal entities. The analysis of different approaches to the concept of guilt against legal entities is given. The article provides examples from judicial practice, confirming the presence of guilt as a necessary element of the legal composition of an administrative offense in this area. In substantiation of his words, the author pays special attention to the position of the constitutional Court of the Russian Federation, and also takes into account the decisions of the Arbitration court of the Krasnoyarsk territory, the Arbitration court of the Republic of Mordovia, Tushinsky district court of Moscow, the decision of the Arbitration court of the Moscow district, and others. The question of the burden of proof in the proceedings on administrative offences is raised.*

Keywords: *financial market, securities market, collective investment market, administrative liability, presumption of innocence, guilt.*

Одним из принципов законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации можно назвать *принцип презумпции невиновности*. Он имеет свое закрепление в ст. 1.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Что же составляет его содержание? Во-первых, исходя из содержания этого принципа мы понимаем, что к административной ответственности привлекается физическое или юридическое лицо только за те правонарушения, за которые была установлена его вина. Во-вторых, такое лицо будет считаться виновным только тогда, когда его вина будет доказана в особом процессуальном порядке, предусмотренном КоАП РФ об административных правонарушениях, а также после вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания. В-третьих, данный принцип означает, что лицо не должно доказывать свою невиновность, за исключением случаев, установленных примечанием к ст. 1.5 КоАП РФ. И, в-четвертых, очень важно, что все неустранимые сомнения в виновности лица, которое привлекают

к ответственности, толкуются в пользу этого лица. Теперь более детально дадим анализ этих законодательных положений.

В научной литературе неоднократно подчеркивалась важность данного принципа, а также отмечалось профессором С. А. Старостиным, что «много вопросов вызывают используемые в КоАП РФ термины (административное правонарушение, вина юридического лица, *презумпция невиновности* (курсив мой. — А. С.), должностное лицо и пр.)»¹.

Принцип презумпции невиновности опирается на ст. 49 Конституции РФ, в которой указано, например, что обвиняемый не должен доказывать свою невиновность или что «каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

В законодательстве об административных правонарушениях анализируемый принцип появился только в действующем КоАП РФ. Раньше принцип презумпции невиновности закреплялся только в уголовном законодательстве.

Административная ответственность, с точки зрения конструкции, практически совпадает с конструкцией уголовной ответственности, которая была создана для физических лиц и все элементы которой рассчитаны на применение к отдельной личности. Уголовный кодекс РФ предусматривает следующие преступления в области рынка ценных бумаг: легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (ст. 174); легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1); злоупотребления при эмиссии ценных бумаг (ст. 185); злостное уклонение от раскрытия или предоставления информации, определенной законодательством РФ о ценных бумагах (ст. 185.1); нарушение порядка учета прав на ценные бумаги (ст. 185.2); манипулирование рынком (ст. 185.3); воспрепятствование осуществлению или незаконное ограничение прав владельцев ценных бумаг (ст. 185.4); фальсификация решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества (ст. 185.5); неправомерное использование инсайдерской информации (ст. 185.6); изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг (ст. 186).

Как известно, вина является главным содержанием такого элемента административного правонарушения, как субъективная сторона. Следовательно, реализация принципа презумпции невиновности является одной из гарантий законности привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц, в том числе в области рынка ценных бумаг. Относительно привлечения к ответственности за административные правонарушения в сфере рынка ценных бумаг следует учитывать и особенности субъектного состава правоотношений в этой сфере, например, отношения возникают между инвесторами и эмитентами, между брокерами, дилерами, регистраторами, депозитариями, клиринговыми

¹ Старостин С. А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2 (2). С. 19.

организациями, организаторами торговли и т.д. Следовательно, для того, чтобы принцип презумпции невиновности был соблюден, уполномоченные должностные лица обязаны собрать достаточную доказательственную базу, из которой можно сделать однозначный вывод о вине того или иного лица. В некоторых решениях прямо указывается о необходимости соблюдения данного принципа².

Принцип презумпции невиновности предполагает вину лица, в отношении которого ведется производство по делу. Ведь иногда встречается и злоупотребление некоторых заинтересованных лиц (в случае корпоративных конфликтов), как это было в ситуации с акционерным обществом открытого типа «Природа и школа», которое заявило требование отменить постановление о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 15.19 КоАП РФ за непредставление форм бюллетеней для голосования на собрании и бюллетеней для голосования по всем вопросам повестки дня собрания. По результатам рассмотрения данного дела требование было удовлетворено³.

Суд, обосновывая свою позицию, указывал, что в рамках настоящего дела суды пришли к выводу о том, что общество не может нести административную ответственность за неисполнение обязанности по обеспечению акционерам доступа к документам, предусмотренным п. 1 ст. 89 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Интересно обоснование судом своей позиции по данному делу⁴.

² См.: 1. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 19.04.2011 по делу № А33-18659/2010. Требование: об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 15.22 КоАП РФ (нарушение правил ведения реестра владельцев ценных бумаг). Решение: в удовлетворении требования отказано. 2. Решение Арбитражного суда Республики Мордовия от 02.09.2016 по делу № А39-3603/2016. Требование: об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 15.19 КоАП РФ (нарушение требований о представлении и раскрытии информации на финансовых рынках). Решение: требование удовлетворено в части (СПС «КонсультантПлюс»).

³ Поскольку в силу закона у общества отсутствует обязанность по представлению акционерам бюллетеней для голосования, установлен факт злоупотребления правом на получение информации со стороны данных акционеров, который заключается в истребовании заполненных бюллетеней в целях инициирования судебного разбирательства против общества в рамках корпоративного конфликта, кроме того, заполненные бюллетени были представлены обществом в материалы другого дела (постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.10.2016 № Ф05-14395/2016 по делу № А40-1413/16) (СПС «КонсультантПлюс»).

⁴ «Как следует из материалов дела и установлено судами первой и апелляционной инстанций, общество и акционеры общества (ООО «ПЛАСТИКАНА», ООО «Инвестиционно-строительная компания «ПЕТРИЦА», ООО «Карбона Инвестментс», ООО «Климовская инвестиционная компания») являются сторонами корпоративного конфликта, рассматриваемого Арбитражным судом города Москвы в деле № А40-121427/15. Кассационная коллегия согласилась с выводом судов применительно к конкретным обстоятельствам рассматриваемого дела и с учетом определения Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.2011 № 8-О-П, о злоупотреблении правом на получение информации со стороны указанных акционеров. Злоупотребление правом заключается в истребова-

Данный случай, по большей части является даже больше исключением из правила, так как в настоящем законодательстве РФ необычным образом дается понятие вины юридического лица.

В соответствии с действующим законодательством РФ юридическое лицо **признается виновным** в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него **имелась** возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом **не были приняты все зависящие от него меры** по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). При такой формулировке вина юридического лица связывается фактически с виновными деяниями его должностных лиц. Без этого не обойтись, поскольку у самого юридического лица психологического отношения к противоправному деянию и его последствиям не может быть⁵.

Таким образом, сложными и, безусловно, противоречивыми являются положения о том, что юридическое лицо **должно доказать**, что им не были предприняты все меры, которые зависят от него, касающиеся соблюдения охраняемых административно-деликтным законодательством норм, а также то обстоятельство, что у юридического лица **имелась возможность** для соблюдения этих правил и норм.

В научной литературе уже несколько лет говорят о том, что такое определение вины юридического лица является **объективным вменением**, а также имеется мнение, что вину юридического лица следует определять через вину его должностных лиц⁶.

Принципиально важно, что при вынесении своего решения суд часто ссылается на правовые позиции Конституционного Суда РФ⁷.

нии заполненных бюллетеней в целях инициирования судебного разбирательства против общества в рамках корпоративного конфликта. Суды установили, что заполненные бюллетени были представлены обществом в материалы дела № А40-121427/15. При изложенных обстоятельствах в действиях общества отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15.19 КоАП РФ» (постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.10.2016 № Ф05-14395/2016 по делу № А40-1413/16) // СПС «КонсультантПлюс»).

⁵ См.: *Россинский Б. В.* Административная ответственность : курс лекций. 2-е изд., переработ. и доп. М. : Норма, 2009. С. 67.

⁶ Например, М. П. Петров считает, что «вина юридических лиц должна пониматься как психологическое отношение к содеянному коллектива, определяемое по доминирующей воле» (*Петров М. П.* Административная ответственность организаций (юридических лиц) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 6).

⁷ Суд, принимая такое решение, помимо прочего указывал на п. 3.4 определения Конституционного Суда РФ от 18.01.2011 № 8-О-П, в котором говорится, что в делах, связанных с предоставлением информации, эффективный судебный контроль подразумевает как оценку правильности определения режима доступности информации по вопросам, отнесенным законом и корпоративными нормативными актами к компетенции совета директоров и исполнительного органа акционерного общества (с точки зрения наличия в них конфиденциальной информации, касающейся текущей хозяйственной деятельности),

Правовая конструкция юридического лица появилась в теории гражданского права для целей их участия в гражданско-правовых отношениях. Даже учеными в середине XIX в. обсуждался вопрос о том, «может ли корпорация совершать преступные действия, или, другими словами, можно ли преступные действия, совершенные представителями корпорации от имени последней, вменять самой корпорации»⁸.

Однако если внимательно проанализировать положения ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ и изучить позицию Конституционного Суда РФ, то принцип объективного вменения не имеет развития, поскольку из смысла этой статьи было установлено, что юридические лица привлекаются к административной ответственности **исключительно при наличии** в их деяниях **вины**⁹.

Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что такая формулировка понятия вины применительно к юридическим лицам не противоречит Конституции РФ.

Однако на практике не всегда детально описывается содержание вины в тексте постановлений о назначении административных наказаний. Больше исключением, чем правилом, можно назвать решение суда, где была установлена правовая связь между деянием и наличием вины¹⁰.

так и исследование и оценку обстоятельств конкретного дела, позволяющих, в частности, выявить в действиях как акционерного общества, так и акционера злоупотребление правом, в том числе наличие необоснованного интереса в получении соответствующей информации и иных признаков, которые указывают на намеренное создание объективных трудностей, способных отрицательно влиять на хозяйственную деятельность конкретного акционерного общества в целом и на интересы его акционеров (например, если акционер, требующий предоставления информации, является представителем конкурента или специально запрашивает большой объем копий документов, с тем чтобы затруднить деятельность общества) (постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.10.2016 № Ф05-14395/2016 по делу № А40-1413/16) // СПС «КонсультантПлюс»).

⁸ См.: *Александров В.* Учение о лицах юридических, по началам науки. Рассуждение. М., 1865. С. 107.

⁹ В частности, Конституционным Судом РФ отмечено: «Что касается части 2 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации, предусматривающей основания, при наличии которых юридическое лицо может быть признано виновным в совершении административного правонарушения, то она направлена на обеспечение действия презумпции невиновности (статья 1.5 данного Кодекса), имеет целью исключить возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности при отсутствии их вины и сама по себе конституционные права и свободы граждан не нарушает» (определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2005 № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Волна» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ В решении Тушинского районного суда г. Москвы от 03.10.2018 по делу № 12-1624/2018 об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 15.19 КоАП РФ (нарушение требований о представлении и раскрытии информации на финансовых рынках) было указано, что «виновность АО НПО «Молния» подтверждается постановлени-

Одним из проявлений принципа презумпции невиновности, в том числе в области рынка ценных бумаг, является положение о том, что лицо не должно доказывать свою невиновность, за исключением случаев, установленных примечанием к ст. 1.5 КоАП РФ (правонарушения, зафиксированные с помощью средств, работающих в автоматическом режиме). В чем это правило заключается?

По общему правилу, это положение выражается в том, что уполномоченный орган, должностное лицо обязаны доказать вину лица, в отношении которого ведется производство по делу, т.е. должны быть приведены факты, подтвержденные доказательствами, исходя из которых можно сделать однозначный вывод о том, что именно данное лицо совершило правонарушение, что в нем присутствуют все элементы состава, а также что есть правовая связь между ними. Означает ли этот принцип, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, должно занять выжидательную позицию и смотреть, как будут собираться доказательства? Конечно же, нет. Представляется, что, исходя из теоретически обоснованного принципа состязательности, данное лицо должно предпринимать активную позицию в производстве по делам об административных правонарушениях, в частности полезным будет подготовить в письменном виде такой вид доказательства, как объяснение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, приобщать к материалам дела собственные доказательства в обосновании своей правовой позиции, ознакомиться со всеми имеющимися материалами дела, приглашать свидетелей и т.д. Такая активная, особенно письменная правовая позиция позволит развеять какие-то сомнения или может быть полезной при дальнейшем пересмотре постановлений и решений.

Завершая анализ принципа, хотелось бы еще сказать о том, что все неустрашимые сомнения в виновности лица, которое привлекают к ответственности, толкуются в пользу этого лица. Данное правило является фундаментальным, имеет огромное значение для действующего административно-деликтного законодательства, поскольку иногда возникают противоречия между нормами законодательства об административных правонарушениях. Одним из таких противоречий можно назвать конкуренцию между нормами о специальном сроке давности привлечения к административной ответственности¹¹.

ем о возбуждении дела об административном правонарушении; распечаткой страницы в сети Интернет на сайте ООО "Интерфакс-ЦРК"; копией списка аффилированных лиц; другими материалами дела. Довод заявителя о том, что АО НПО "Молния" не могло выполнить предусмотренную законом обязанность, суд находит несостоятельным, поскольку он объективно ничем не подтвержден... Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях Особенной части КоАП РФ возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ)» (СПС «КонсультантПлюс»).

¹¹ Например, с одной стороны, за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоот-

Из описанной выше ситуации явно следует, что в случае необходимости применения такой меры административного наказания, как дисквалификация, например, законодательства РФ о противодействии коррупции (6 лет — срок давности), перед судом встанет вопрос о том, какой срок можно применить.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в целом принцип презумпции невиновности имеет важное значение при привлечении к административной ответственности, в том числе за правонарушения в области рынка ценных бумаг не только физических, но и в особенности юридических лиц, однако при реализации этого принципа имеются некоторые противоречия, нуждающиеся в разрешении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Александров В.* Учение о лицах юридических, по началам науки. Рассуждение. — М., 1865.
2. *Россинский Б. В.* Административная ответственность : курс лекций. — 2-е изд., переработ. и доп. — М. : Норма, 2009.
3. *Петров М. П.* Административная ответственность организаций (юридических лиц) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1998. С. 6.
4. *Старостин С. А.* О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 2 (2).

ношения, а также за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.35.1, 6.1.1 КоАП РФ, за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете, законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 14.1.1 КоАП РФ) по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения... а за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.27.1 КоАП РФ) и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции — по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения, а с другой стороны, за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении — одного года со дня его обнаружения.



**Людмила
Владимировна
СТАНДЗОНЬ,**

доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат
юридических наук
kynsh@mail.ru 125993,
Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Екатерина Алексеевна
ЛЕБЕДЕВА,**

доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат
юридических наук
adv.lebedeva@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. Современный этап развития законодательства предопределяет необходимость анализа законодательства об административной ответственности. Авторами обозначены особенности института административной ответственности, проанализировано законодательство об административной ответственности. Отмечается большое количество составов административных правонарушений, содержащихся в КоАП РФ и законодательстве субъектов РФ. Авторы, рассматривая административные правонарушения, выделяют отдельные несовершенства КоАП РФ по формулированию составов административных правонарушений. Также подчеркивается, что не все общественные отношения обеспечены административной санкцией. Делается акцент на законодательстве субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность за нарушение федеральных правил и норм. Особое внимание уделено административным наказаниям, применяемым за совершение административных правонарушений. Ставится проблема необходимости разграничения полномочий государственных органов по привлечению лиц к административной ответственности. Авторы, проанализировав практику Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, обозначили некоторые проблемы правоприменения и сделали предложения по усовершенствованию института административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, состав административного правонарушения, административное наказание, КоАП РФ, законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях, нарушение правил дорожного движения, административный штраф, конфискация орудия или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.124-134

L. V. STANDZON,

*Assistants Professor of the Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Legal Sciences*
kynsh@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

E. A. LEBEDEVA,

*Assistants Professor of the Department of Administrative Law and Process of the
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Legal Sciences*
adv.lebedeva@gmail.com

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

TO THE QUESTION OF THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Abstract. *The current stage in the development of legislation predetermines the need for an analysis of legislation on administrative responsibility. The authors identified the features of the institution of administrative responsibility, analyzed the legislation on administrative responsibility. A large number of compositions of administrative offenses contained in the Code on Administrative Offenses of the Russian Federation and the legislation of the subjects of the Russian Federation are noted. The authors, considering administrative offenses, single out certain imperfections of the Administrative Code on the formulation of administrative offenses. It is also emphasized that not all public relations are provided with administrative sanctions. Emphasis is placed on the legislation of the constituent entities of the Russian Federation, which establish in their legislation administrative liability for the violation of federal rules and regulations. Particular attention is paid to administrative penalties applied for the commission of administrative offenses. The problem of the need to delimit the powers of state bodies to bring persons to administrative responsibility is posed. Having analyzed the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation, the authors identified some problems of law enforcement and made suggestions for improving the institute of administrative responsibility.*

Keywords: *administrative responsibility, administrative offense, composition of an administrative offense, administrative punishment, Administrative Code of the Russian Federation, legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative offenses, violation of traffic rules, administrative fine, confiscation of an instrument or subject of administrative offense, administrative suspension activities, the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation.*

Административная ответственность является одним из самых применяемых видов юридической ответственности. В случае выявления административных правонарушений применяются разнообразные меры администра-



тивного принуждения по результатам рассмотрения административного дела¹. Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит почти 800 статей, закрепляющих свыше 1 500 составов административных правонарушений. Применение мер административной ответственности является одним из последствий осуществления государственного контроля². Выявив административные правонарушения, уполномоченные органы (должностные лица) привлекают нарушителей к административной ответственности, которая является одним из действенных средств правоохраны управленческих общественных отношений³.

Так, например, федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими лицензионный контроль, в 2017 г. в каждом третьем случае нарушители были привлечены к административной ответственности с назначением административных наказаний⁴.

В связи с такой массовостью привлечения лиц к административной ответственности в сфере управленческих отношений хотелось бы выделить некоторые особенности ее реализации.

Правовые основы административной ответственности представлены Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Согласно п. 3 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение.

Вместе с тем в федеральном законодательстве, т.е. в КоАП РФ, имеются отдельные несовершенства. В качестве примера можно привести ст. 12.19 КоАП РФ. Все субъекты РФ привлекаются по ч. 1, ч. 3—4 ст. 12.19 КоАП РФ за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств. А совершение данного деяния в Москве и Санкт-Петербурге надлежит квалифицировать по ч. 5, 6 ст. 12.19 КоАП РФ, с назначением повышенного административного штрафа. Данные составы, а также ряд других норм КоАП РФ, устанавливающих повышенную административную ответственность за совершение административных правонарушений в отдельных субъектах РФ, противоречат ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, которая гарантирует равенство прав и свобод граждан независимо в том числе от места жительства⁵.

¹ См., например: *Фиалковская И. Д.* Значение административного принуждения как метода государственного управления // *Административное право и процесс*. 2018. № 4. С. 47—52 и др.

² См., например: *Студеникина М. С.* Контроль и контрольные органы в системе исполнительной власти // *Административная реформа и наука административного права* : сб. ст. М. : МГЮА, 2007 ; *Зубарев С. М.* Контроль как вид административного процесса // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2015. № 8.

³ См., например: *Агапов А. Б.* Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // *Административное право и процесс*. 2017. № 9. С. 24—29.

⁴ См. доклад Минэкономразвития «О лицензировании отдельных видов деятельности в РФ» 2018 г.

⁵ См.: *Антонов С.Н., Молчанов П. В.* Особенности имплементации отдельных конституционных норм, затрагивающих права и законные интересы граждан, в законодательство

Данные вопросы уже являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по запросам группы депутатов Государственной Думы, которые посчитали не соответствующими Конституции РФ положения статей, устанавливающих административную ответственность в виде административного штрафа в повышенном размере за указанные административные правонарушения, если они совершены в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Конституционный Суд РФ признал не противоречащими РФ данные нормы, аргументируя это тем, что установленное ими регулирование основано на объективных критериях и учитывает специфику дорожно-транспортной обстановки на территориях данных субъектов РФ как крупнейших городских населенных пунктов Российской Федерации⁶.

Вместе с тем считаем, что указанное установление специального размера административной ответственности для отдельных субъектов РФ в КоАП РФ входит в прямое противоречие с предметами ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Еще одной актуальной проблемой является то, что не все общественные отношения обеспечены административной санкцией. В качестве примера можно привести новую развивающуюся область общественных отношений — регулирование блокчейн-операций и криптовалюты. На сегодняшний день совершается масса нарушений, но ответственности за них не установлено, в том числе административной⁷.

Анализ ст. 1.3.1 КоАП РФ, определяющей предметы ведения и полномочия субъектов РФ по установлению административной ответственности на уровне субъектов РФ, а также законов, принятых на уровне субъектов РФ, показал правовую неопределенность и пробельность такого законодательства. Прежде всего субъекты РФ ввиду размытости критериев разграничения предметов ведения РФ и ее субъектов в области законодательства об административной ответственности устанавливали и устанавливают в своих законах административную ответственность за нарушение федеральных правил⁸.

Административная ответственность применяется широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. К ним относятся суд (судьи) и органы исполнительной власти (федеральные и субъектов РФ).

в области обеспечения безопасности дорожного движения и охраны общественного порядка // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 79.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2014 № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2288.

⁷ См., например: *Максуров А. А.* К вопросу о юридической ответственности за использование криптовалюты при производстве расчетов // Вестник Омской юридической академии. 2018. Т. 15. № 4. С. 428—432.

⁸ См., например: Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. В. Н. Плигина. М. : ВШУ, 2018. С. 222.



Оценивая в целом положительно тенденцию возрастания роли судебного и административного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, хотелось бы обозначить некоторые проблемы разграничения полномочий государственных органов по привлечению лиц к административной ответственности.

В качестве примера обозначим правовую неопределенность, возникающую в отношении перечня лиц, уполномоченных привлекать к административной ответственности в области нарушения правил парковки. На сегодняшний день дискуссионным является вопрос о перераспределении и передаче полномочий по взиманию штрафов за нарушения правил дорожного движения, зафиксированных камерой фотовидеофиксации, субъектам РФ. Мнения ученых, практиков разделились. Согласно социологическому опросу большая часть респондентов отрицательно относятся к тому, что часть функций ГИБДД отдана специализированным структурам на региональном уровне, которая в должной мере не обеспечивает безопасность дорожного движения и фактически лишь занимается сбором денег с водителей⁹. Так, за 2016 г. в бюджет г. Москвы по данной статье доходов поступило более 11 млрд руб., а в 2017 г. — более 13 млрд руб.

В продолжение юридического закрепления данного права Государственная Дума РФ в первом чтении приняла законопроект Правительства РФ о передаче Москве полномочий по взиманию штрафов за нарушения правил дорожного движения, зафиксированных камерой фотовидеофиксации — проект федерального закона № 792112-6 «О внесении изменений в КоАП РФ в связи с передачей части полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области дорожного движения органу исполнительной власти столицы Российской Федерации города федерального значения Москвы». Предположительно, данный законопроект будет распространен и на другие регионы. Оценивая в целом отрицательно указанную инициативу, считаем возможным появление конфликта интересов, высокого риска коррупционных факторов и наличие широты дискреционных полномочий уполномоченных на рассмотрение органов государственной власти. Привлечение к административной ответственности и сбор средств будут сосредоточены в одном месте. Это может вызвать увеличение случаев привлечения к административной ответственности по данной категории дел.

Отдельно следует упомянуть и специальный орган, созданный для рассмотрения дел об административных правонарушениях на уровне субъектов, — административные комиссии.

Видится несоответствие положений законодательства о том, что вопросы создания и деятельности административных комиссий отданы на регулирование субъектов РФ (п. 4 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ), пункту «к» ст. 72 Конституции РФ, где сказано, что административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ. На наш взгляд, необходимо принятие единого федерального закона об административных комиссиях.

⁹ См.: Молчанов П. В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 19.

Отсутствие такого акта приводит к тому, что в регионах создаются правовые акты о комиссиях и иных коллегиальных органах, разные по своему статусу и юридической силе, а иногда такие акты и вовсе отсутствуют. Зато в некоторых регионах такому органу предоставляется слишком широкий объем полномочий. Например, в Камчатском крае только административные комиссии и мировые судьи наделены правом рассматривать дела об административных правонарушениях.

Некоторые вопросы вызывает субъектный состав административного правонарушения. Это касается прежде всего специальных субъектов, таких как должностные лица. Согласно ст. 2.4. КоАП РФ под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. 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 РФ.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций также по санкциям приравниваются к должностным лицам, хотя таковыми не являются. Должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих обязанностей.

Практически в каждой статье предусмотрена административная ответственность должностных лиц в различных сферах жизни общества. Применительно к субъектам административной ответственности можно выделить один актуальный вопрос, являющийся предметом дискуссии. Это ответственность властных участников. Она не установлена КоАП РФ. Ряд авторов-административистов и законодатель считают, что имеет место выраженная «ассиметричность» административной ответственности в рассматриваемой сфере¹⁰. Российским законодательством не предусмотрена административная ответственность должностных лиц, выполняющих государственные функции. Вместе с тем в ряде зарубежных стран, например в Молдове¹¹, Казахстане¹², в законодательстве об административной ответственности предусмотрены административные правонарушения должностных лиц за неисполнение своих полномочий, например в сфере лицензирования.

Присоединяемся к мнению авторов, полагающих, что в связи с распространением нарушений, допускаемых чиновниками в ходе осуществления своих полномочий, необходимо усовершенствовать институт административной ответственности.

¹⁰ См.: Субанова Н. В. Административные правонарушения в сфере публичной разрешительной деятельности // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 57—63.

¹¹ Кодекс о правонарушениях Республики Молдова от 24.10.2008 № 218.

¹² Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-V.



ности. В связи с этим предлагаем установить административную ответственность за нарушение порядка и сроков выдачи лицензии, а также за необоснованный отказ в выдаче лицензии и предусмотреть за него наложение административного штрафа или предупреждение.

Административная ответственность также отличается своими целями, которые заключаются в предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами и отсутствии унижения человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (п. 1.2 ст. 3.1 КоАП РФ).

Данный вид ответственности применяется, когда необходимо предотвратить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Современный этап характеризуется минимизацией реализации воспитательной цели административной ответственности. В основном она распространяется только на несовершеннолетних.

Совершение административных правонарушений влечет применение различных административных наказаний, установленных гл. 3 КоАП РФ. Наиболее распространенным административным наказанием, применяемым на практике, является административный штраф. Большинство правонарушений предусматривает штраф в рублевом эквиваленте. Для граждан размеры штрафа незначительны. Для должностных лиц административный штраф используется в более высоких по сравнению с гражданами размерах. Так, например, за производство или оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции без соответствующей лицензии (ч. 3. ст. 14.17 КоАП РФ) предусмотрен административный штраф, налагаемый на должностное лицо в размере 1 млн руб.

Юридические лица привлекаются к административному штрафу в максимальном размере 60 млн руб.¹³. Многие ученые подчеркивают явный карательный размер административного штрафа, с одной стороны, и его рассогласованность по различным статьям КоАП РФ — с другой. Связано это с тем, что КоАП РФ вступил в действие с 2002 г.¹⁴, поэтому многие размеры административного штрафа уже не соответствуют общественной вредности и общественной опасности деяния. Следует согласиться с авторами, утверждающими, что после увеличения размеров штрафов за отдельные правонарушения возникает проблема их соотношения с уголовными штрафами, размер которых, согласно ст. 46 Уголовного кодекса РФ, может составлять от 5 тыс. до 5 млн руб., а также делает актуальным обсуждение введения уголовного проступка в российское законодательство¹⁵.

¹³ См.: ст. 7.5; ч. 2 ст. 7.13; ст. 7.14.1; ч. 2 ст. 7.15; ч. 1 ст. 14.51; ст. 15.27.1; ч. 1—5 ст. 15.39 КоАП РФ.

¹⁴ См., например: Реформа административной ответственности в России. С. 10—13.

¹⁵ См., например: *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реформирования Кодекса РФ об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2017.

Одним из распространенных видов наказаний для всех субъектов административной ответственности является конфискация орудия или предмета административного правонарушения. В большинстве случаев конфискация используется в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Таким примером является ст. 13.3 КоАП РФ, устанавливающая, наряду с административным штрафом, обязательную или дополнительную конфискацию радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств за проектирование, строительство, изготовление, приобретение, установку или эксплуатацию радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна).

Вторым вариантом ее использования является обязательность применения. Так, согласно ст. 20.15 КоАП РФ за продажу механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковыми устройствами либо искровыми разрядниками, без соответствующей лицензии закрепляется обязательное использование конфискации предметов административного правонарушения у граждан, должностных лиц, юридических лиц.

Считаем возможным усовершенствовать данный перечень конфискации и включить в него такую разновидность, как конфискация доходов, полученных в результате предпринимательской деятельности. На наш взгляд, это позволит усовершенствовать конфискацию как административное наказание и усилит «превентивный» характер данной меры административного наказания.

Еще одним неоднозначным административным наказанием являются обязательные работы, предусмотренные ст. 3.13 КоАП РФ. Определение, которое дается в КоАП РФ, совпадает с определением, данным в ст. 49 УК РФ, — бесплатные общественно полезные работы в свободное от работы или учебы время. Данное наказание — хорошая альтернатива назначению административного штрафа, особенно в отношении неработающих граждан. Вместе с тем вызывает сомнение адекватность его срока. Согласно ст. 49 УК РФ обязательные работы могут назначаться на срок от 60 до 480 часов, а по ст. 3.13 КоАП РФ — от 20 до 200 часов. Тем самым частично пересекаются их временные рамки, что является методологически неверным и противоречит соблюдению прав и законных интересов граждан, предусмотренных законодательством РФ.

Вызывает споры также применение такого административного наказания в сфере государственного управления, как административное приостановление деятельности, которое применяется только к юридическим лицам. Оно назначается, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Применяется на максимальный срок до 90 суток. Возможно его досрочное прекращение, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного приостановления деятельности.

№ 9. С. 29—34 ; *Рогова Е. В.* О введении категории уголовного проступка в российское законодательство // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2. С. 129—133.

Следует заметить, что оно встречается почти в трети составов административных правонарушений в сфере нарушения правил государственного управления либо как альтернатива административному штрафу, либо как единственное наказание. Вместе с тем нередко применение данного наказания приводит к банкротству юридических лиц, поэтому является нежелательным в правоприменительной деятельности.

Остановимся на некоторых вопросах регулирования административной ответственности по законодательству субъектов РФ.

В регионах России принято 57 законов об административных правонарушениях, 7 кодексов об административных правонарушениях, 16 кодексов об административной ответственности, 2 закона об административной ответственности и 3 закона об административной ответственности в отдельных сферах. Однако единого подхода к закреплению административной ответственности до сих пор не выработано.

В законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях присутствует ряд сходных составов, введение которых вызвано потребностями современной действительности. К ним можно отнести составы, касающиеся, в частности, продажи безалкогольных тонизирующих напитков, нарушения требований антитеррористической комиссии, приставания к гражданам в общественных местах, жестокого обращения с животными, незаконной продажи алкогольной продукции и др.

Возможно, следует рассмотреть вопрос о переносе типичных составов из законов субъектов РФ об административных правонарушениях в КоАП РФ. Данное изменение позволило бы решить в том числе проблему, связанную с заключением соглашений между субъектами РФ и органами полиции, касающихся передачи последним полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов России.

С 2014 г. в силу абз. 2 ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ органам полиции может быть предоставлено полномочие по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ на основании соответствующего соглашения, заключенного с органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче таких полномочий.

Такие соглашения на март 2019 г. заключены с 16 регионами России. Отсутствие указанных соглашений в иных субъектах является препятствием для составления сотрудниками полиции протоколов об административных правонарушениях по законам субъектов РФ.

Конституционность названного положения КоАП РФ была предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ и обоснована в постановлении от 02.07.2018 № 27-П. Однако Конституционный Суд РФ указал на то, что, с одной стороны, органы исполнительной власти субъектов РФ не могут быть принуждены к заключению таких соглашений, а с другой — независимо от наличия этих соглашений органы внутренних дел должны содействовать в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Позитивно следует оценить установление специфических составов административных правонарушений в отдельных субъектах РФ, что обусловлено особен-

ностями региона. Так, например, в Орловской области закреплён ряд составов административных правонарушений, касающихся пчеловодства, в Калининградской области — незаконной добычи янтаря, в Санкт-Петербурге — правил эксплуатации мостов, в Самарской области — правонарушений на водном транспорте, в Республике Татарстан — нарушения законодательства Республики Татарстан о языках и т.п. В не так давно вступившем в силу Кодексе Московской области об административных правонарушениях установлены повышенные размеры штрафов за нарушения в сфере благоустройства, содержания объектов, создание не-санкционированных свалок, что также обусловлено спецификой данного региона.

В то же время следует обратить внимание на ряд спорных моментов, имеющих в законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Так, например, в Законе Магаданской области об административных правонарушениях к числу должностных лиц органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесены такие специфические субъекты, как консультант, консультант-юрист. В Законе Камчатского края об административных правонарушениях и Чеченской Республики, как и в ряде иных субъектов РФ, перечень должностных лиц органов и учреждений, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утверждается постановлением акта органа исполнительной власти субъекта, что является, по нашему мнению, не вполне обоснованным, поскольку такой перечень должен быть закреплён на законодательном уровне.

Что касается санкций, устанавливаемых законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях, то следует обратить внимание на необходимость в ряде случаев расширить перечень наказаний, которые могут назначаться за совершение административных правонарушений в регионах. Так, в настоящее время законы субъектов РФ могут назначать лишь предупреждение и административный штраф. Однако, как показывает практика, этого недостаточно для эффективной профилактики ряда административных правонарушений в субъектах РФ. Считаем возможным и даже необходимым включить в перечень наказаний и иные их виды из числа предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ, в частности конфискацию орудия или предмета административного правонарушения.

Это лишь небольшой спектр вопросов, открывающих и продолжающих дискуссию в науке административного права по вопросам реализации института административной ответственности, которые требуют решения со стороны как законодателя, так и правоприменителя.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 24—29.
2. Антонов С. Н., Молчанов П. В. Особенности имплементации отдельных конституционных норм, затрагивающих права и законные интересы граждан, в законодательство в области обеспечения безопасности дорожного движения и охраны общественного порядка // Административное право и процесс. — 2018. — № 12.



3. *Зубарев С. М.* Контроль как вид административного процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. — 2015. — № 8.
4. *Максуров А. А.* К вопросу о юридической ответственности за использование криптовалюты при производстве расчетов // Вестник Омской юридической академии. — 2018. — Т. 15. — № 4. — С. 428—432.
5. *Молчанов П. В.* Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. — 2016. — № 10.
6. Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. — М. : ВШУ/, 2018.
7. *Рогова Е. В.* О введении категории уголовного проступка в российское законодательство // Труды Академии управления МВД России. — 2018. — № 2. — С. 129—133.
8. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реформирования Кодекса РФ об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 29—34.
9. *Студеникина М. С.* Контроль и контрольные органы в системе исполнительной власти // Административная реформа и наука административного права : сб. ст. — М. : МГЮА, 2007.
10. *Субанова Н. В.* Административные правонарушения в сфере публичной разрешительной деятельности // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 11. — С. 57—63.
11. *Фиалковская И. Д.* Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. — 2018. — № 4. — С. 47—52.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВООПРЕДЕЛЯЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Аннотация. В статье исследуются понятие, основные черты и классификация административно-правовых способов восстановления нарушенного режима законности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления, их должностных лиц. К таким способам автор относит административно-правовые меры (средства) пресекательно-восстановительного характера и административно-правовые меры (средства) наказательно-предупредительного характера. В числе пресекательно-восстановительных мер (средств) выделяются выдача контрольно-надзорным органом обязательного для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законности, отмена или признание незаконным (недействительным) административного акта, не соответствующего положениям законодательства. В качестве административно-правовых мер (средств) наказательно-предупредительного характера рассматриваются меры административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц и иных служащих административно-публичных органов, совершивших в процессе правоприменительной деятельности соответствующие правонарушения.

Ключевые слова: административно-публичная деятельность, административно-публичный орган, административно-правовые меры (средства), законность.



**Сергей Владимирович
ЯРКОВОЙ,**

судья Арбитражного суда
Омской области, кандидат
юридических наук
om.as@yandex.ru
644024, Россия, г. Омск,
ул. Учебная, д. 51

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.135-144

S. V. YARKOVOY,

Judge of the Arbitration Court of Omsk Region, Candidate of Legal Sciences

om.as@yandex.ru

644024, Omsk, Uchebnaya st., 51

ADMINISTRATIVE-LEGAL WAYS TO RESTORE THE LEGALITY OF ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT: THE CONCEPT AND TYPES

Abstract. The article examines the concept, main features and classification of administrative and legal ways to restore the violated regime of law enforcement of the executive authorities, other public administration authorities and their officials. The Author considers administrative-legal measures (means) of a preventive-restorative nature and administrative-legal measures (means) of

© С. В. Ярковой, 2019

a penal-preventive nature to such methods. Among the preventive and recovery measures (means), the issuance by the supervisory authority of a binding order to eliminate identified violations of law, cancellation or invalidation of an administrative act that does not comply with the provisions of legislation are allocated. As administrative-legal measures (means) of a punitive-preventive nature, measures of administrative and disciplinary responsibility of officials and other employees of administrative-public bodies who committed relevant offenses in the process of administrative law enforcement are considered.

Keywords: *administrative-public activity, administrative-public body, administrative-legal methods, administrative-legal measures (means), legality.*

Законность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и иных органов публичного управления (далее — административно-публичные органы, административная правоприменительная деятельность) обеспечивается системой организационно-правовых способов, предусмотренной действующим законодательством Российской Федерации. Одной из подсистем способов обеспечения, в том числе восстановления, законности административной правоприменительной деятельности выступает подсистема административно-правовых способов.

Административно-правовые способы восстановления законности административной правоприменительной деятельности, с нашей точки зрения, представляют собой предусмотренные нормами административного, муниципального, финансового и административно-процессуального права меры (средства) воздействия пресекаательно-восстановительного и (или) наказательно-предупредительного характера, применяемые к административно-публичным органам, их должностным лицам как во внесудебном, так и в судебном порядке и направленные на восстановление нарушенного указанными органами и лицами режима законности административной правоприменительной деятельности.

В общей теории права выделяются специальные принудительные правовые меры (средства), именуемые санкциями, применение которых направлено на пресечение нарушений законности (различных правонарушений), защиту (восстановление) нарушенного правового положения (состояния) и превенцию совершения новых правонарушений. По способам обеспечения законности санкции обычно подразделяются на две группы: правовосстановительные (меры защиты, восстановления) санкции, направленные на пресечение правонарушений и устранение непосредственного вреда, причиняемого охраняемым общественным отношениям, а также на исполнение невыполненных обязанностей и восстановление нарушенных прав, и штрафные (карательные) санкции, направленные на предупреждение правонарушений и воспитание правонарушителей, к которым относится применение мер уголовной, административной, дисциплинарной и других видов юридической ответственности¹.

¹ См., например: Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3. С. 366—373 ; Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М. : Изд-во Моск. ун-та, 1981. С. 62—63.

Правовосстановительные санкции могут быть выражены в виде отмены или изменения противоречащего закону акта, а также в виде иных мер, направленных на восстановление отношений, нарушенных в связи с их совершением; штрафные (карательные) санкции, оказывая воздействие на имущественные или личные интересы граждан либо на различного рода коллективные интересы (юридических лиц), имеют своей целью общее и специальное предупреждение².

Вместе с тем некоторые ученые разграничивают меры пресечения правонарушений и меры восстановления нарушенного правонарушением правового положения. В частности, С. Н. Кожевников отмечает, что меры пресечения используются для обеспечения условий применения восстановительных мер и средств юридической ответственности, и их сущность состоит в принудительном прекращении противоправных действий граждан, организаций или их должностных лиц. В отличие от мер пресечения, меры восстановления, по мнению указанного автора, понуждают обязанных лиц прекратить неправомерные действия, совершить определенные действия, выполнить возложенные на них юридические обязанности³.

В советской административно-правовой науке достаточно основательной разработкой отличалась теория административно-правовых санкций — мер административного принуждения. Так, М. И. Еропкин в одной из своих статей, опубликованной в 1963 г., писал о том, что административное принуждение представляет собой применение органом управления установленных законом принудительных мер в целях пресечения или предупреждения административных проступков, привлечения лиц, их совершивших, к административной ответственности, а также для обеспечения общественной безопасности. Ученый выделял три вида мер административного принуждения: административные взыскания (меры административной ответственности), меры административного пресечения, направленные на принудительное прекращение противоправных действий, и административно-предупредительные меры (меры административного обеспечения), применяемые в целях обеспечения общественной безопасности при наступлении определенных условий (стихийных бедствий, аварий и т.п.)⁴.

В конце 60-х — начале 70-х гг. XX в. советские административисты уточнили и дополнили приведенный подход к пониманию административно-правовых санкций. В частности, Д. Н. Бахрах определил понятие административного принуждения как особый вид государственного принуждения, состоящий в применении органами государственного управления, а в установленных законом случаях — судьями (судами) в порядке, закрепленном нормами административного права, принудительных мер к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом

² См.: Кудрявцев В. Н. Избранные труды по социальным наукам : в 3 т. М. : Наука, 2002. Т. 1. С. 206.

³ См.: Кожевников С. Н. Предупредительные и пресекательные меры по советскому праву и условия их реализации // Научные труды. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1975. Вып. 47 : Вопросы реализации норм административного права. С. 45—47 ; Он же. Восстановительные меры по советскому законодательству // Научные труды. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1975. Вып. 42 : Социально-психологические аспекты правового регулирования. С. 145.

⁴ См.: Еропкин М. И. Избранные научные труды. М. : Эксмо, 2010. С. 75—83.

общественных отношений. При этом все меры административного принуждения Д. Н. Бахрах подразделил на три вида:

- 1) меры наказания (административные взыскания);
- 2) меры пресечения как средства понуждения правонарушителя к исполнению определенной обязанности, применяемые в целях прекращения противоправного поведения, устранения возможности совершения правонарушителем противоправных действий, предотвращения вредных последствий совершенного правонарушения, создания условий для применения иных мер принуждения;
- 3) административно-восстановительные меры, применяемые в целях принуждения правонарушителя к исполнению невыполненной обязанности, восстановление нарушенных прав и законных интересов, устранение вредных последствий совершенного правонарушения⁵.

И. И. Веремеенко включал административно-правовые санкции в систему мер административного принуждения и трактовал такие санкции как элемент нормы административного права, установленный в целях ее охраны и содержащий указание на те меры государственного принуждения, которые применяются к нарушителю данной нормы. При этом свою роль административно-правовые санкции выполняют с помощью либо кары, либо восстановления, либо реального исполнения и, как правило, применяются в административном порядке. В зависимости от используемого способа охраны правопорядка И. И. Веремеенко выделял три вида административно-правовых санкций:

- 1) административные взыскания (карательные санкции), охраняющие правопорядок путем общей и частной превенции (наказания правонарушителей и их перевоспитания);
- 2) правовосстановительные санкции, с помощью которых восстанавливается нарушенный правопорядок и устраняется ущерб, причиненный правонарушением (отмена незаконных актов, денежный начет, возмещение ущерба);
- 3) санкции реального исполнения, направленные на принуждение правонарушителя к исполнению невыполненных обязанностей в сфере управления либо создание действенных гарантий такого исполнения (изъятие имущества и документов, снос самовольно возведенных объектов, запрещение эксплуатации объектов и др.)⁶.

А. П. Корнев полагал возможным вести речь о следующих видах административно-правовых санкций:

- 1) санкциях пресечения, применяемых в целях прекращения правонарушения, для предотвращения или устранения его общественно опасных последствий;
- 2) восстановительных санкциях, преследующих цель полного восстановления нарушенной нормы (санкции по принудительному исполнению невыполнен-

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности : учебное пособие. Пермь, 1969. С. 32—40 ; Он же. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972. С. 25—28.

⁶ См.: Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М. : Юрид. лит., 1975. С. 41, 76—77, 102—103, 115—116.

ной или ненадлежаще выполненной обязанности и санкции по отмене незаконных актов управления);

- 3) карательных санкциях, предназначенных для наказания нарушителей административно-правовой нормы и для их воспитания;
- 4) карательно-восстановительных, направленных как на наказание нарушителей, так и на восстановление нарушенного ими права⁷.

В настоящее время наукой административного права в целом поддерживается изложенный выше подход к пониманию и классификации административно-правовых санкций. При этом большинство ученых-административистов подразделяют меры административного принуждения на четыре основные группы:

- 1) меры административного предупреждения;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административной ответственности;
- 4) меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

При этом некоторые из ученых выделяют пятую группу — меры административного восстановления⁸.

В отдельных работах предлагаются оригинальные научные подходы к пониманию системы мер административного принуждения. В частности, А. И. Стахов и П. И. Кононов классифицируют меры административного принуждения на:

- 1) меры административного пресечения преступлений и иных правонарушений;
- 2) меры административного обеспечения привлечения граждан и организаций к административной ответственности;
- 3) меры административной ответственности (административные наказания);
- 4) меры административного обеспечения исполнения гражданами и организациями возложенных на них юридических обязанностей.

Указанные авторы выделяют также специальный комплекс мер административного принуждения, применяемых контрольно-надзорными органами и охватывающих в том числе обеспечительные контрольно-надзорные меры, направленные на выявление совершаемых или совершенных нарушений обязательных требований, и пресекательно-восстановительные контрольно-надзорные меры, которые применяются в целях пресечения выявленных нарушений обязательных требований, предотвращения причиненного этими нарушениями вреда⁹.

Все перечисленные административно-правовые меры восстановления законности пресекательного, восстановительного и наказательного (карательного) характера применяются во внесудебном порядке. Что же касается администра-

⁷ См.: Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юрид. лит., 1978. С. 31.

⁸ См., например: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма ; Инфра-М, 2011. С. 258—262 ; Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2017. Ч. 2. С. 10—29.

⁹ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учебник для академического бакалавриата : в 2 ч. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2017. Ч. 2. С. 42—56.

тивно-правовых (административно-процессуальных) мер восстановления законности в сфере административного правоприменения, применяемых судами в ходе и по результатам разрешения ими административных дел, то существо, система и правила применения таких мер в современной отечественной науке административного права и процесса не исследовались. В юридической литературе в основном излагаются лишь положения законодательства об административном судопроизводстве без их системного теоретического анализа¹⁰.

С учетом отмеченного сформулируем собственные суждения о сущности и систематизации административно-правовых способов восстановления законности административной правоприменительной деятельности.

Рассмотрим каждую из двух обозначенных выше групп административно-правовых мер обеспечения законности: административно-правовые меры (средства) пресекаательно-восстановительного характера и административно-правовые меры (средства) наказательно-предупредительного характера.

Административно-правовые меры (средства) пресекаательно-восстановительного характера. Разделяя в целом сформировавшийся в отечественной науке административного права подход, в соответствии с которым меры административного пресечения правонарушений и меры административного восстановления нарушенных правоотношений формально разграничиваются, полагаем все-таки, что целый ряд мер административно-правового восстановления законности обладает одновременно признаками и мер пресечения. Применение таких мер административно-публичными органами, а также судами преследует цель принудительного прекращения нарушения требований законности и одновременно цель восстановления, возвращения того правового положения (состояния), которое имело место до допущенного нарушения.

Выделим основные характерные черты административно-правовых мер (средств) пресекаательно-восстановительного характера (далее — пресекаательно-восстановительные меры) в части применения их в целях обеспечения законности административной правоприменительной деятельности.

1. Юрико-фактическим основанием применения пресекаательно-восстановительных мер служит совершение административно-публичным органом, его должностным лицом или иным служащим в ходе осуществления административной правоприменительной деятельности действий (бездействия) или принятие ими решения, которые не соответствуют требованиям законности, прекращение реализации и устранение последствий которых может быть обеспечено посредством применения указанных мер. Так, прекращение исполнения не соответствующего нормам права административного акта и устранение возможных последствий его действия могут быть обеспечены путем отмены данного акта уполномоченным административно-публичным органом, должностным лицом или путем признания его недействительным (незаконным) судом.

¹⁰ См., например: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2017. Ч. 2. С. 743—748 ; Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России : учебник. М. : Юрайт, 2018. Ч. 2. С. 151—160.

2. Правовые основания применения и содержание пресекательно-восстановительных мер, реализуемых во внесудебном порядке, предусмотрены материальными нормами административного, финансового и муниципального права. Например, основания применения и содержание таких мер, как выдача предписания об устранении нарушений обязательных требований, аннулирование выданных лицензий и иных специальных разрешений, установлены нормами административного законодательства о государственном контроле (надзоре) и о лицензировании отдельных видов деятельности, а в некоторых случаях — муниципальными нормативными правовыми актами.

Основания применения и содержание таких мер, как восстановление в бюджете денежных средств, израсходованных не по целевому назначению, возмещение причиненного бюджету ущерба, содержатся в нормах финансового права. Правовые основания применения и содержание пресекательно-восстановительных мер, реализуемых в судебном порядке в рамках административного судопроизводства, определены нормами административно-процессуального права, содержащимися в Кодексе административного судопроизводства РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ. К числу таких мер, в частности, относятся признание недействительным оспариваемого административного акта, признание незаконным оспариваемого действия (бездействия) административно-публичного органа или его должностного лица, возложение судом на административно-публичный орган (его должностное лицо) обязанности по устранению допущенных нарушений законности.

3. Субъектами административного обеспечения законности, применяющими пресекательно-восстановительные меры, выступают суды общей юрисдикции и арбитражные суды, компетентные административно-публичные органы, наделенные внешними контрольно-надзорными полномочиями, а также их должностные лица.

4. Пресекательно-восстановительные меры реализуются в административных процедурно-процессуальных формах, а именно в форме соответствующих административных производств (контрольно-надзорного, производства по разрешению административных жалоб) и в форме административного судопроизводства (производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных субъектов, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, а также государственных и муниципальных служащих).

Пресекательно-восстановительные меры, в зависимости от их содержания и используемого способа восстановления законности в сфере административной правоприменительной деятельности, можно классифицировать на следующие виды:

1. Пресекательно-восстановительные меры косвенного восстановления законности, состоящие в возложении на административно-публичные органы, их должностных лиц обязанностей, исполнение которых позволяет устранить допущенные нарушения требований законности, их негативные последствия и восстановить режим законности, существовавший до совершения данных нарушений. К числу таких мер относятся выдача компетентными контрольно-надзорными органами обязательных для исполнения предписаний, внесение представлений,

предъявление требований, вынесение судами общей юрисдикции и арбитражными судами решений и постановлений, возлагающих на административно-публичные органы (их должностных лиц) определенные обязанности с установлением сроков их исполнения.

2. Пресекаательно-восстановительные меры прямого (непосредственного) восстановления законности, состоящие в принятии субъектами административного обеспечения законности решений, прямо (непосредственно) пресекающих допущенные нарушения требований законности и восстанавливающих режим законности, существовавший до совершения данных нарушений. К числу названных мер, как представляется, можно отнести принятие компетентными административно-публичными органами и их должностными лицами решений о приостановлении действия или отмене административных актов, принятых (изданных) нижестоящими административно-публичными органами и их должностными лицами, о признании незаконными действий данных органов (их должностных лиц), вынесение судами общей юрисдикции и арбитражными судами решений и постановлений о признании недействительными (незаконными) оспариваемых административных актов, о признании незаконными оспариваемых действий указанных органов.

Административно-правовые меры (средства) наказательно-предупредительного характера. Применение мер наказательного характера, в отличие от административно-пресекательных мер, не влечет непосредственного и оперативного восстановления режима законности. В то же время применение наказательных мер, по существу, выступающих в качестве мер юридической ответственности (дисциплинарной и административной), стимулирует должностных лиц, иных служащих административно-публичных органов к скорейшему устранению допущенных нарушений требований законности, восстановлению режима законности и недопущению его нарушения в будущем.

Административно-правовые меры (средства) наказательно-предупредительного характера (далее — наказательно-предупредительные меры) в части применения их в целях обеспечения законности административной правоприменительной деятельности отличаются следующими основными чертами.

1. Юрико-фактическим основанием для применения наказательно-предупредительных мер выступает совершение должностным лицом или иным служащим административно-публичного органа такого нарушения требований законности, которое квалифицируется в качестве дисциплинарного проступка или административного правонарушения, за совершение которого законодательством РФ предусмотрена дисциплинарная или административная ответственность. В частности, меры дисциплинарной ответственности могут быть применены к государственному служащему административно-публичного органа за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него служебных обязанностей, повлекшее нарушение режима законности, прав и законных интересов граждан и организаций. Так, например, к таким нарушениям можно отнести нерассмотрение или несвоевременное рассмотрение обращений граждан, незаконный отказ в удовлетворении их заявлений и т.п.

Меры административной ответственности применяются к должностным лицам административно-публичных органов, совершившим административные правонарушения, посягающие на действующие правила осуществления определенной

административной правоприменительной деятельности, например, за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 5.63 (нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг), 19.6 (несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле), 19.9 (нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов) Кодекса РФ об административных правонарушениях.

2. Правовые основания применения и содержание наказательно-предупредительных мер установлены нормами административного права, в частности в законодательстве о государственной и муниципальной службе, законодательстве об административных правонарушениях. В соответствии с названным законодательством к упомянутым мерам отнесены меры дисциплинарной ответственности (дисциплинарные взыскания) и меры административной ответственности (административные наказания).

3. Субъектами административного обеспечения законности, применяющими наказательно-предупредительные меры, выступают компетентные руководители административно-публичных органов, административно-публичные органы, наделенные внешними административно-юрисдикционными полномочиями, их должностные лица, а также суды общей юрисдикции.

4. Наказательно-предупредительные меры реализуются в определенных административных процедурно-процессуальных формах, а именно в форме соответствующих административных производств: дисциплинарного производства и производства по делам об административных правонарушениях.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости и важности дальнейшего системного научного исследования административно-правовых способов восстановления нарушенного режима законности административной правоприменительной деятельности и совершенствования правового механизма их применения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Собрание сочинений : в 10 т. — М. : Статут, 2010. — Т. 3. — 781 с.
2. *Бахрах Д. Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1972. — 39 с.
3. *Бахрах Д. Н.* Советское законодательство об административной ответственности : учебное пособие. — Пермь, 1969. — 319 с.
4. *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. — М. : Юрид. лит., 1975. — 192 с.
5. *Еропкин М. И.* Избранные научные труды. — М. : Эксмо, 2010. — 688 с.
6. *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административно-процессуальное право России : учебник. — М. : Юрайт, 2018. — Ч. 2. — 341 с.
7. *Кожевников С. Н.* Восстановительные меры по советскому законодательству // Научные труды. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1975. Вып. 42 : Социально-психологические аспекты правового регулирования. С. 145—160.

8. *Кожевников С. Н.* Предупредительные и пресекательные меры по советскому праву и условия их реализации // Научные труды. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1975. Вып. 47 : Вопросы реализации норм административного права. С. 36—50.
9. *Коренев А. П.* Нормы административного права и их применение. — М. : Юрид. лит., 1978. — 141 с.
10. *Кудрявцев В. Н.* Избранные труды по социальным наукам : в 3 т. — М. : Наука, 2002. — Т. 1. — 566 с.
11. *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1981. — 240 с.
12. Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. — Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2017. — Ч. 2. — 822 с.
13. *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2011. — 319 с.
14. *Стахов А. И., Кононов П. И.* Административное право России : учебник для академического бакалавриата : в 2 ч. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2017. — Ч. 2. — 402 с.

Проблемы административного права в сфере генной инженерии

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ГЕННОЙ ИНЖЕНЕРИИ¹

Аннотация. В статье дана общая характеристика основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти в области генной инженерии в соответствии с Федеральным законом от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности». Отдельное внимание уделено также задачам, стоящим перед федеральными органами исполнительной власти при реализации государственной политики в сфере генной инженерии. Рассматриваются проблемы правового регулирования генно-инженерной деятельности в Российской Федерации и имеющие недостатки действующих нормативных актов. Кроме того, предпринята попытка анализа трудностей, возникающих при реализации управленческих функций, отмечается содержание такой деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере генной инженерии. Проводится некоторое сравнение действующей в Российской Федерации системы управления в сфере генной инженерии и аналогичных систем в Соединенных Штатах Америки и Германии. Сделаны выводы об отсутствии надлежащего регулирования рассматриваемой сферы.

Ключевые слова: административное право, генная инженерия, биотехнологии, государственное регулирование, управление, федеральные органы исполнительной власти, правовое регулирование, биобезопасность, микроорганизм, окружающая среда.



Татьяна Олеговна ШИЛЮК,

старший преподаватель кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук
toshiljuk@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.145-150

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14065/18.

T. O. SHILYUK,*Senior Lecturer of Administrative Law and Procedure at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Law***toshiljuk@msal.ru***125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

THE MAIN ACTIVITIES OF THE FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE FIELD OF GENETIC ENGINEERING

Abstract. *The article provides a general description of the main activities of the federal executive authorities in the field of genetic engineering in accordance with the Federal Law of 05.07.1996 №. 86-FZ «On State Regulation in the Field of Genetic Engineering Activities». Special attention is paid to the tasks facing the federal executive authorities in the implementation of state policy in the field of genetic engineering. The problems of the legal regulation of genetic engineering activities in the Russian Federation and having the disadvantages of existing regulations are considered. In addition, an attempt was made to analyze the difficulties encountered in the implementation of management functions, the content of such activities of federal executive authorities in the field of genetic engineering is noted. A comparison is made to the current management system in the field of gene engineering and similar systems in the United States of America and Germany. Conclusions about the absence of proper regulation of the considered sphere are made.*

Keywords: *administrative law, genetic engineering, biotechnology, government regulation, management, federal executive bodies, legal regulation, biosafety, microorganism, environment.*

Генная инженерия входит в число быстро прогрессирующих сфер деятельности, знания в которой постоянно обновляются, совершенствуются и требуют правового регулирования в режиме реального времени. По оценкам экспертов, мировой рынок биотехнологий в 2025 г. достигнет уровня в 2 трлн долл. США, темпы роста по отдельным сегментам рынка колеблются от 5—7 до 30 % ежегодно. При этом Россия на рынке указанных технологий представлена в наименьшем объеме или не представлена вовсе (например, когда речь идет о биоразлагаемых материалах или биотопливе)².

До настоящего момента ключевую роль в правовом регулировании рассматриваемой сферы в Российской Федерации играет Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»³ (далее — Закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»). Указанный Закон в качестве регу-

² См. Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Правительством РФ от 24 апреля 2012 г. № 1853п-П8) // СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

лируемых отношений называет отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья человека, возникающие при осуществлении генно-инженерной деятельности.

Сразу стоит отметить, что данный акт многократно подвергался критике юридическим сообществом, биологами, генетиками и иными специалистами, занимающимися генной инженерией. Так, указывалось на непроработанность используемых терминов, ограниченный круг регулируемых отношений и в то же время выход за рамки обозначенных в законе отношений. Кроме того, российские биологи указывают на недостаточное научное обоснование принципов безопасного использования генно-модифицированных микроорганизмов, а также в целом запретительный характер норм законодательства в сфере генно-инженерной деятельности.

Основным вопросом, требующим решения, называют неверный объект рассмотрения, в качестве которого в настоящее время можно назвать метод конструирования генно-модифицированного микроорганизма, а не конкретный микроорганизм. При этом зарубежная практика идет по пути признания и соответствующего законодательного закрепления в качестве объекта именно самого микроорганизма. Проблемы регулирования прослеживаются и в создании такой системы, при которой невозможно применять ряд правил и порядков, используемых в мировой практике. Например, Российская Федерация одна из немногих стран, не сертифицировавшая стандарт по управлению лабораторными биорисками. Причина этого заключается в невозможности сопоставления российского законодательства в сфере генно-инженерной деятельности и принципов ВОЗ, на основании которых создается система биобезопасности. Не подписала Российская Федерация и Картахенский протокол, направленный на сохранение биоразнообразия и обеспечения биобезопасности при применении биотехнологий.

Можно сказать, что ранее в Российской Федерации органы власти не пытались существенно улучшить или изменить законодательство в рассматриваемой сфере вплоть до 2013 г., когда было принято постановление Правительства РФ от 23.09.2013 № 839 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы»⁴ вместе с правилами такой государственной регистрации, а в 2018 г. была утверждена «дорожная карта» по развитию биотехнологий и генной инженерии⁵.

Это позволило определить размер выделяемых на *соответствующее* развитие средств и составить план дальнейшей модернизации рассматриваемой сферы. Принятие таких актов и разработка, по сути, концепции будущего развития генной инженерии дает надежду, что Российская Федерация встала на путь практического использования генно-модифицированных организмов, что позволит заявить о себе как о конкурентноспособном торговом партнере.

Одну из ключевых ролей в этом процессе, конечно, занимают федеральные органы исполнительной власти, выполняющие управленческие функции в области

⁴ СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4991.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 28.02.2018 № 337-р // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1643.



генной инженерии. Содержание такой деятельности уполномоченных органов исполнительной власти может выражаться в разработке государственных программ, их финансировании, контроле, установлении общеобязательных требований и процедур, в поддержке развития науки, создании современных образовательных программ и решении кадровых вопросов, обеспечении оборудованием, организации санитарно-эпидемиологического надзора, производстве экспертиз. Не зря первой среди названных в Законе «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» задач государственного регулирования выделено «установление основных направлений деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан (физических лиц) в области генно-инженерной деятельности». В связи с этим также определены основные направления государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности⁶.

Государственное управление в области генной инженерии отличается многообразием осуществляющих его федеральных органов исполнительной власти. В структуре федеральных органов исполнительной власти отсутствует самостоятельный орган, реализующий единую политику в сфере генной инженерии. В зависимости от направления деятельности соответствующими полномочиями по принятию решений и обеспечению безопасности наделены профильные в той или иной области федеральные органы исполнительной власти⁷. Главный государ-

⁶ К ним относятся: установление основных положений правового регулирования отношений, возникающих в области генно-инженерной деятельности; определение механизма, обеспечивающего безопасность граждан и окружающей среды в процессе осуществления генно-инженерной деятельности и использования ее результатов; установление правовых основ международного сотрудничества Российской Федерации в области генно-инженерной деятельности; создание условий для развития приоритетных направлений в области генно-инженерной деятельности.

⁷ Так, например, Министерство здравоохранения РФ организует работу по формированию государственной политики в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации и осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, направленное на снижение негативного воздействия опасных биологических агентов и химических веществ на здоровье людей и окружающую среду, осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения ветеринарного и фитосанитарного благополучия, направленное на снижение негативного воздействия опасных биологических агентов и химических веществ на сельскохозяйственных животных, растения и среду их обитания, а также на сельскохозяйственное сырье, продукцию сельскохозяйственного производства, пищевой и перерабатывающей промышленности и участвует в подготовке проектов федеральных законов, указов Президента РФ и актов Правительства РФ о технических регламентах, устанавливающих требования к биологической и химической безопасности объектов технического регулирования в агропромышленном и рыбохозяйственном комплексах Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 16.05.2005 № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 2023).

ственный санитарный врач РФ устанавливает порядки осуществления различных экспертиз в рассматриваемой сфере⁸. Кроме того, относительно новым и вызывающим интерес органом, действующим в сфере генной инженерии, является Межведомственная комиссия по проблемам генно-инженерной деятельности⁹.

Для сравнения: в США вопросами регулирования применения генно-модифицированных микроорганизмов занимается Агентство по защите окружающей среды, а по ряду процедур с ДНК требуется одобрение Комитета по биотехнологической активности. В Германии технические правила для биологических агентов разрабатывает и одобряет Национальный комитет по биологическим агентам. И их уровень настолько высок, что Германия может позволить себе не сертифицировать Соглашение, разработанное странами ЕС с целью унификации национального законодательства в области генной инженерии, в то время как Россия, наоборот, не может позволить себе сертифицировать такое Соглашение по причине существенных расхождений в принципах регулирования указанной сферы.

На основании вышеизложенного можно говорить, что в основе управленческой деятельности в области генной инженерии в Российской Федерации не заложен единый нормативный правовой акт, который содержал бы в себе все существенные понятия сферы, определял основные полномочия федеральных органов государственной власти в рассматриваемой сфере, выделял бы в отдельную категорию полномочия Правительства РФ. То же можно сказать и о действующей структуре органов власти в отношении генной инженерии. Мы видим не четкое распределение функций с указанием единого органа власти, занимающегося выработкой и реализацией государственной политики, а только множественность наделенных разными полномочиями органов с различной подведомственностью. На фоне этого действующий до сих пор, но требующий серьезного пересмотра Закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» не может претендовать на звание акта, определяющего основные направления деятельности в области генной инженерии при такой явной и существенной правовой неурегулированности вопроса.

⁸ Например, проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы пищевых продуктов, а также медико-биологической экспертизы, медико-генетической оценки и технологической оценки продукции, содержащей ГМО, утверждает санитарные правила работы с возбудителями заболеваний различных групп патогенности (постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.02.2008 № 13 «Об утверждении СанПиН 2.3.2.2340-08» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 25).

⁹ Координационный орган, созданный в целях обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, направленных на развитие генно-инженерной деятельности и биотехнологии, а также обеспечение необходимого уровня их безопасности, выработке рекомендаций по разработке мер, направленных на поддержку и развитие приоритетных направлений в области генно-инженерной деятельности и биотехнологии (приказ Министерства образования и науки РФ от 27.05.2005 № 154 «О Межведомственной комиссии по проблемам генно-инженерной деятельности» // Вестник образования. 2005. № 14).



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Медведкина Д. А., Тихонова С. В., Мельников С. В., Матвеева Т. В.* Противоречия формирования правовой политики Российской Федерации в области генной инженерии // Экологическая генетика. — 2016. — Т. 14. — № 1.
2. *Маслова А. В.* Пищевая продукция: безопасность и качество // Библиотечка «Российской газеты». — 2016. — Вып. 22.
3. *Богатырева Н. В., Богатырев В. А., Россик В. Е., Шишкинская Н. В.* Комментарий к Федеральному закону от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // СПС «ГАРАНТ».
4. *Лякишева Ю. А.* Некоторые аспекты технического регулирования в области генно-инженерной деятельности // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 3 (8). — С. 206—212.
5. *Ваюшин К. Е., Базыкина Н. Б., Синеокий С. П.* Принципы обеспечения безопасности при использовании генно-инженерно-модифицированных микроорганизмов в промышленности // Биотехнология. — 2016. — № 5. — С. 49—56.

Зарубежный опыт

ВОЕННАЯ СЛУЖБА В РИМСКОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы военной службы в период республики и империи, период формирования вооруженных сил и их распад. Обращается внимание на вопросы дисциплины, поощрения и наказания военнослужащих. Вопросы отставки, материальное вознаграждение, выслуга лет и другие вопросы были решены в римском праве. Войска имели право присваивать часть захваченной добычи, однако приоритет здесь принадлежал командирам. Особо отличившимся в походах командирам мог быть присвоен титул императора. Отличившиеся в боях войска имели право на торжественный проход в Рим, триумф. Для торжественного прохождения войск воздвигались триумфальные ворота, хорошо знакомые нам по нашим городам. Они нашли отражение в нашей недавней истории. До сих пор некоторые из них украшают наши города в честь славы русского оружия. За соблюдением призывной дисциплины осуществлялся строгий контроль, и уклонистов от призыва ожидало суровое наказание. Первоначально уклонистов могли отдать в рабство, но впоследствии эту меру наказания заменили на более мягкую. На виновных стали налагать денежный штраф и конфискацию имущества. Дезертирство с поля боя считалось опасным преступлением и наказывалось смертной казнью. Армия постепенно перестраивалась не только с территориальными изменениями, но и с изменением власти.

Ключевые слова: военная служба, республика, империя, формирование, легионы, вознаграждение, наказание, отставка, отпуск, ранение, дисциплина, увольнение со службы, самовольная отлучка, дезертирство, центурии.



Станислав Иванович ГРИДИН,

доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат
юридических наук, доцент
crass_83@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.151-157

S. I. GRIDIN,

Assistant Profecor of Department of Administrative of the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL), Candidate of Juridical Sceinces
crass_83@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

MILITARY SERVICE IN THE ROMAN RIGHT

Abstract. In article questions of military service in the period of the republic and the empire, the period of formation of armed forces and their disintegration are considered. Questions of discipline, encouragement and punishment of the military personnel are considered. Questions of resignation, material

© С. И. Гридин, 2019

remuneration, a length of service and other issues were resolved in the Roman right. Troops had the right to appropriate a part of the taken production, however the priority belonged to commanders here. The emperor's title could be appropriated to the commanders who especially caused a stir in campaigns. The troops which caused a stir in fights had the right for solemn pass to Rome, triumph. For solemn passing of troops the triumphal arch well familiar to us on our cities were erected. They found reflection in our recent history. Still some of them decorate our cities in honor of glory of the Russian weapon. Behind respect for draft discipline strict control was exercised and to deviators expected severe punishment from an appeal. Originally deviators could be sent to slavery, but in a consequence this measure of punishment was replaced with softer. Began to impose a fine and confiscation of property on guilty persons. Desertion from the battlefield was considered as dangerous crime and was punished by the death penalty. The army was gradually reconstructed not only with territorial changes, but also with change of the power.

Keywords: *military service, the republic, the empire, formation, legions, remuneration, punishment, resignation, holiday, wound, discipline, dismissal from service, unauthorized absence, desertion, tsenturiya.*

Многие труды по римскому праву относятся к частному праву, но вместе с тем затрагивают вопросы публичного права: государственное устройство, судопроизводство, уголовное, административное право, военное право. Между частным и публичным правом существовала тесная связь. Публичное право поддерживало частное право. Развитие публичного права способствовало развитию частного права. Римские юристы многое сделали в области публичного права. Сегодня мы можем воспользоваться их важными формулами, их правовыми нормами. Среди них те, которые относятся к административному праву, регулируют военные отношения. Они актуальны до сих пор.

Надо сказать, что положение римских воинов, впрочем, как и организация военной службы, постоянно менялось. Это зависело от того, что на дворе стояла республика (V—I вв. до н.э.) или империя (I—V вв. н.э.). Во времена республики существовала всеобщая воинская обязанность. Мужчины от 17 до 46 лет должны были присутствовать на смотрах, а в случае необходимости — выступать в поход. Такой порядок пришел на смену народному ополчению. Для высших офицеров срок службы мог быть продлен до 50 лет. От несения службы освобождались лица с физическими недостатками, а также лица, исполняющие магистратские должности.

Лица, избегающие военной службы, могли быть проданы в рабство, а позднее такое наказание заменялось денежным штрафом либо конфискацией имущества.

В период республики армия состояла из народного ополчения и четырех легионов, каждый из которых состоял из 4 200 человек. В армии постоянно имелась конница. Позднее легионы состояли из 6 000 воинов. Легионы были разделены на когорты по 500—1 000 воинов. Вооружение воинам предоставлялось государством. Войска проводили учения, обучались тактике ведения боя. В армии

была суровая дисциплина. Эти два фактора определяли выдающиеся успехи римской армии.

Войска имели право присваивать часть захваченной добычи, однако приоритет здесь принадлежал командирам. Особо отличившимся в походах командирам мог быть присвоен титул императора. Отличившиеся в боях войска имели право на торжественный проход в Рим, триумф. Для торжественного прохождения войск воздвигались триумфальные ворота, хорошо знакомые нам по нашим городам. Они нашли отражение в нашей недавней истории. До сих пор некоторые из них украшают наши города в честь славы русского оружия.

Примерно во II тысячелетии до н.э. началось заселение италийской земли различными племенами, двигавшимися с Севера. Постепенно лидирующее положение среди них заняли этруски, которые оставили после себя богатые памятники культуры. Некоторые из них до сих пор не поняты и не расшифрованы. Среди племен были те, которых римляне называли варварами, они постепенно пополняли римскую армию. Этруски присоединились к латинам и собинам — племенам, которые считали себя истинными римлянами, поселившимися на территории Рима.

Первым мифологическим, а, возможно (историческим) вождем Римской общины был Ромул, заложивший 21 марта 753 г. до н.э. Рим. Всех жителей, которые подлежали призыву на военную службу, он разделил на отряды. Каждый отряд состоял из 3 000 пехотинцев и 300 всадников. Такое подразделение называлось «легион».

Верховным главнокомандующим войска был царь. Он являлся организатором войска и военачальником в военных походах. Тем не менее важные военные вопросы решались на народном собрании, где царь тоже избирался. Вопрос решался либо криком толпы, либо голосованием. Поскольку должностные лица, как правило, назывались помощниками царя, то командующий конницей назначался из их числа. Конница со временем стала гвардией.

В VI—V вв. до н.э. происходит распад военно-родового уклада. В 510 г. до н.э. народ изгнал последнего царя Тарквилия Гордого. Вместо него власть была передана народным собраниям, а также были избраны два консула, проведена административная реформа. В соответствии с ней произведена и реформа в войсках. Вместо 3 000 ополченцев и 300 всадников (этот порядок уже устарел), армия формировалась по имущественному цензу. Были сформированы центурии, в которые входили по 100 воинов. Более зажиточные из них служили тяжело-вооруженными воинами или всадниками. Теперь это была более грозная сила. Было сформировано 18 конных и 193 пехотные центурии. Со временем они имели политический вес. В V в. до н.э. была учреждена должность цензора, который осуществлял контроль за воинской службой.

За соблюдением призывной дисциплины осуществлялся строгий контроль, и уклонистов от призыва ожидало суровое наказание. Первоначально уклонистов могли отдать в рабство, но впоследствии эту меру наказания заменили на более мягкую. На виновных стали налагать денежный штраф и конфискацию имущества. Дезертирство с поля боя считалось опасным преступлением и наказывалось смертной казнью.

Воины обучались ведению боя, особенно действиям в строю при атаке или обороне. В армии поддерживалась суровая дисциплина. Считалось, что обучение войск и суровая дисциплина были основой побед римской армии.



Армия постепенно перестраивалась не только с территориальными изменениями, но и с изменением власти. Так, в процессе формирования республиканского строя армия перестраивалась следующим образом: она включала 4 легиона по 4 200 воинов. Тактической единицей были 2 центурии и приданная к ним конница. Позднее легионы, включавшие по 4 центурии, численностью увеличивались. Во 2 в. до н.э. были образованы когорты от 500 до 1 000 человек. Легионеры имели ряд привилегий. Даже по суду запрещалось отдавать их на бой с дикими животными, ссылая в рудники, сечь розгами, присуждать к принудительным работам. В отношении них запрещались пытки на допросах. Они получали от императора жалование, награды и земельные наделы.

Если во времена республики действовал принцип всеобщей воинской обязанности для римских граждан и организация армии была тесно связана с общиной и народной властью, то во времена империи этот принцип стал нарушаться. Римская империя расширялась за счет захвата территорий и других племен. Большинство населения, не имевшее римского гражданства, получало его. Население получило право служить в армии. Многие легионы были сформированы из их числа. Это привело к тому, что обязательная служба стала заменяться добровольной. Из числа добровольцев стали формироваться легионы, т.е. осуществлялась вербовка в армию.

В результате этого старые принципы были отброшены. В армию стали набирать всех желающих: тех, кто имел гражданство и не имел его, т.е. неграждан, даже рабов. Старые цензы не действовали. Армия стала снабжаться снаряжением и оружием, было увеличено жалование. Произошел переход к профессиональной армии. Ветераны могли получить земельные участки. В армии стал насаждаться режим личной власти командиров.

Во времена империи были созданы вспомогательные войска, состоящие из жителей периферии.

Примерно во II в. до н.э. пехота и конная гвардия еще больше оторвались от римского населения. В центурии были открыты должности для лиц из провинции (которые раньше не имели римского гражданства). Менялось семейное положение солдат. Им разрешалось иметь семьи и проживать с семьей вне воинской части. Их жалование увеличилось. Многие офицеры обладали значительным состоянием. Они образовывали клубы, своего рода дома офицеров, которые служили сплочению армии. Был введен рекрутский набор с латифундистов, т.е. землевладельцев, получивших земли на завоеванных территориях. В армию стали прибывать варвары, служившие по найму. Это еще больше отделяло армию от государственной власти. Дело дошло до того, что даже личная гвардия императора состояла из наемников. Варварами были большинство офицеров и высших командиров. Традиции римской армии утрачивались. На смену им пришли порядки пришедших племен. Их военные навыки прививались в римской армии. Нередко армия проявляла себя не на полях сражений, а в дворцовых переворотах.

Положение в армии отражало кризис римской империи. В 395 г. восточная часть империи — Византия — откололась от западной части. Армия не могла противостоять распаду. На Рим участились набеги с севера, где проживали германцы и другие племена. Армия не сумела дать им отпор. В начале V в. н.э. Рим был разрушен германскими племенами, власть перешла в их руки. В конце

V в. (476 г. н.э.) последний император Рима был свергнут. Его, как ни странно, тоже звали Ромул, который образовал Рим. Странные сигналы подает история. Ведь первый русский царь Михаил Романов был избран на царство в Ипатьевском монастыре Костромы. В 1918 г. в Ипатьевском доме Екатеринбурга российский император Николай II завершил свой земной путь и был расстрелян.

Права, обязанности, ответственность воинов зависели от периода республики или империи. Во времена империи было установлено правило, согласно которому солдат в походе мог составить завещание без излишних формальностей. Форма завещания не имела значения. Он мог назначить себе наследника на время или под каким-либо условием. Важно, чтобы смысл завещания был ясен. Другая сторона дела касалась семейного положения солдата. Во время службы он не имел права вступить в законный брак, т.е. чтобы жена была под властью мужа. Ведь был брак без власти мужа, т.е. простое сожительство. Если на момент призыва солдат был женат, брак расторгался. После окончания службы он мог снова вступить в брак со всеми правами на его стороне, т.е. жена находилась уже под властью мужа. Она не имела право уйти из дома на три дня и три ночи, чтобы не прервать гражданский брак (конкубинат).

В римских источниках упоминается тот факт, что воинские командиры использовали войска в личных целях: для строительства частных зданий, охоты, рыбной ловли. Дело доходило до императоров, которые строжайшим образом запрещали такую практику. Наоборот, императоры в своих указах обязывали командиров строго следить за войсками, проводить учения, проверять ночную службу, наказывать за правонарушения, принимать и разрешать жалобы.

Была четко регламентирована отставка воинов. Виды отставки были разные. За выслугу лет им предоставлялась почетная отставка. Предоставлялась отставка по болезни, когда военные не могли нести службу по состоянию здоровья. Такая отставка считалась уважительной. Третий вид отставки носил компрометирующий характер. Отставка предоставлялась за совершенное преступление. Такое лицо не имело права оставаться в Риме, даже если в приказе не была указана причина его увольнения. Эти виды отставки дошли до наших дней.

На службе солдаты постоянно занимались различными работами, поскольку мирное время и отсутствие работы разлагало армию. Особенно они преуспели в строительстве дорог, каналов, виадуков.

Во времена империи, особенно в последний период ее существования, в армию проникали люди, которых раньше бы не призвали, например не имеющие гражданства иностранцы, тем не менее существовали ограничения. Ряд правовых норм запрещал призывать в армию рабов. «Рабам возбраняется всякого рода военная служба под страхом смерти». Не зачисляли на военную службу и ограниченно свободных. Не могли служить в армии выкупленные из плена, лица, обвиненные в преступлении. Если приговоренный на растерзание диким зверям бежал и вступил в ряды армии, его надлежало казнить. Если сосланный на остров бежал оттуда и вступил в ряды армии, он также подлежал смертной казни.

Поскольку военнотружующие имели ряд правовых преимуществ, то разорившиеся граждане пытались проникнуть в армию. Если скрывалось, что поступление на службу мотивировалось такими причинами, т.е. имело место домогательство службы, лицо лишалось воинского звания, т.е. было разжаловано.



Другим видом правонарушения было уклонение от службы. За это правонарушение отвечал сын, а также отец, если он укрывал сына. Сын подлежал направлению в штрафную часть, а отец подлежал ссылке и конфискации имущества.

Римскому праву хорошо известны такие понятия, как самовольная отлучка и дезертирство. Эти понятия были хорошо разработаны, им посвящен целый ряд норм, которые регулируют эти правонарушения. Под самовольной отлучкой понимают тех лиц, которые долго отсутствуют в воинской части, а затем добровольно в нее возвращаются. Совершившим дезертирство считается тот воин, кто долго отсутствует в части, самовольно скитается, а затем принудительно доставляется в часть. Самовольная отлучка считается легким правонарушением, а дезертирство — более тяжким преступлением.

Дезертирство расценивалось по-разному, в зависимости от того, совершено оно в мирное или в военное время. Учитывались повторность деяния, а также одиночное или групповое дезертирство. Конечно, дезертирство, совершенное в военное время, считалось более тяжким преступлением и наказывалось строже — смертной казнью. Если оно совершалось в мирное время, то служивший в коннице подлежал разжалованию, а если воин служил в легионе, он переводился в другую часть. При назначении наказания учитывались: вид оружия, который дезертир имел при себе; чин; размер жалования, которые он получал; из какой части совершено дезертирство; заслуги виновного по службе; какие обязанности он выполнял по службе; совершено ли дезертирство в одиночку или в группе; не совершал ли он иных преступлений; поведение в части. Учитывались смягчающие обстоятельства лицам, которые совершили преступление впервые. Учитывались мотив, военное или мирное время, повторность.

Система мер наказания действовала в отношении перебежчиков. Таким лицом считался воин, если он не вернулся из плена тогда, когда должен был вернуться. Перебежчиками считались воины, которых захватили в лагере во время караульной службы. Оценка поведения воина объяснялась тем, что часто были нарушения караульной службы. Но если перебежчик привел с собой солдат противника или других перебежчиков, то он прощался.

Римское право четко формулировало понятие воинского преступления: «Специальным воинским преступлением считается такое, которое совершено лицом, действующим в качестве легионера». Это определение дано с точки зрения субъекта преступления. С точки зрения объективной стороны — это «все то, что нарушает требования общей дисциплины, как-то: преступная трусость, неповиновение, праздность»¹.

К тяжким воинским преступлениям римское право относило целый ряд опасных деяний:

- Прежде всего это разглашение военной тайны. Это преступление квалифицировалось как предательство. Воин, сообщивший врагам военную тайну, приговаривался к смертной казни;
- призыв к восстанию. Если это вызывало брожение, то наказание наступало в виде смертной казни. Но если призыв не имел действия, то наказание следовало в виде разжалования;

¹ Скрипилев Е. А. Основы римского права. М. : Ось-89. С. 65.

- неповиновение командиру или побег с поля боя. Всякое неповиновение начальнику каралось смертной казнью. Если воин первым побежал с поля боя или покинул ров, он подлежал смертной казни;
- неоказание помощи начальнику в бою. Если у воина была возможность оказать помощь начальнику и он ее не исполнил, то он подлежал смертной казни. Такая же участь ждала воинов, если они в бою бросили центуриона, т.е. воина, и не спасли его.

Под страхом смертной казни нельзя было поднимать руку на начальника. Запрещались симуляция болезни, покушение на самоубийство, но всегда учитывались смягчающие обстоятельства.

Строго наказывались воины за сохранность оружия. Умышленная поломка, продажа, утрата, кража строго наказывались вплоть до смертной казни.

Помимо названных наказаний, существовали и применялись другие: телесные наказания, ссылка на острова, зачисление в штрафную часть, видимо, похожую на нашу штрафную роту, денежное взыскание, наложение особых повинностей, разжалование, позорное изгнание из армии, лишение пенсии по выслуге лет.

Римская армия прошла долгий и славный путь своего развития. Благодаря ей расширилась римская империя. Но вместе с гибелью империи гибла и армия, страдая теми же болезнями. Но некоторые нормы военного права живут до сих пор.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Батыр К. И. Всеобщая история государства и права. — М., 2001.
2. Борисевич М. М. Римское частное право. — М. : Юриспруденция, 2001.
3. Графский В. Г. Всеобщая история права и государства. — М., 2000.
4. История государства и права зарубежных стран / под общ.ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. — М., 1998.
5. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. — М. : Приор, 1999.
6. Скрипилев Е. Л. Основы римского права. — М. : Ось-89, 1998.
7. Трухин Н. Н. История древнего Рима. — М. : Международные отношения, 1994.
8. Федоров К. Г. История государства и права зарубежных стран. — Л., 1997.
9. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. — М. : Норма, 2003. — Т. 1.
10. Черниловский З. М. Римское частное право. — М. : Проспект, 2001.





**Максим Михайлович
ПОЛЯКОВ,**

доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат
юридических наук, доцент
maxpol84@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. В статье осуществлен анализ функционирования специально уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц по противодействию коррупции в Российской Федерации, а также в некоторых зарубежных странах. Автором представлены положения различных нормативных правовых актов, устанавливающих правовой статус и полномочия соответствующих антикоррупционных органов государственной власти. В статье выяснены особенности деятельности антикоррупционных органов и должностных лиц ряда зарубежных стран, правительствами которых достигнуты определенные успехи по минимизации коррупционных рисков, а также коррупционных противоправных деяний. В настоящее время дискуссионным продолжает оставаться вопрос о возможности создания в Российской Федерации отдельного органа государственной власти, наделенного исключительной компетенцией по борьбе с коррупцией и профилактикой коррупционных отношений в государственно-управленческой деятельности. Представленная работа имеет междисциплинарный характер и написана на основе действующих нормативных правовых актов различных отраслей права (преимущественного конституционного и административного).

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, органы государственной власти, должностные лица.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.158-164

M. M. POLYAKOV,

Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Candidate of Law, Associate Professor

maxpol84@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION BODIES OF PUBLIC AUTHORITY AND OFFICIALS IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Abstract. The article analyzes the functioning of specially authorized public authorities and officials for the prevention of corruption in the Russian Federation, as well as in some foreign countries. The author presents the provi-

sions of various regulatory legal acts establishing the legal status and powers of the relevant anti-corruption bodies of state power. The article clarified the peculiarities of the activities of anti-corruption bodies and officials of a number of foreign countries, whose governments have achieved certain success in minimizing corruption risks, as well as corruption and illegal acts. At present, the question of the possibility of creating in the Russian Federation a separate state authority body with exclusive competence to combat corruption and prevent corruption in state and administrative activities continues to be debatable. The presented work has an interdisciplinary character and is written on the basis of current regulatory legal acts of various branches of law (primarily constitutional and administrative).

Keywords: corruption, anti-corruption, anti-corruption legislation, state authorities, officials.

Противодействие коррупции в государственном управлении включает в себя скоординированное функционирование большого количества органов власти. Автором ранее исследовались различные аспекты деятельности федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих противодействие коррупции¹. Было выяснено, что на данном этапе целый ряд государственных органов и должностных лиц обладают антикоррупционными полномочиями. К ним относятся Президент РФ, Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, МВД России, Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство юстиции РФ, ФСБ России, Федеральная служба по финансовому мониторингу и многие другие. Однако некоторые моменты, связанные с осуществлением полномочий антикоррупционными государственными органами, нуждаются в дополнительном анализе и обсуждении.

За последние два десятилетия в Российской Федерации сформировался антикоррупционный государственный механизм, позволяющий достаточно эффективно противостоять угрозам, непосредственно исходящим от коррумпированных лиц и организаций. В этой связи особенно важным представляется вопрос дальнейшего совершенствования организационно-правовых основ борьбы с коррупцией.

Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г. отметил, что повышение прозрачности системы государственного управления является мощным фактором противодействия коррупции². Однако стоит отметить, что даже с учетом всех предпринимаемых руководством страны мер по противодействию коррупции на международном уровне Российскую Феде-

¹ См.: Поляков М. М. Противодействие коррупции федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 42—45 ; Он же. Противодействие коррупции органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 5—2. С. 53—62.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Российская газета. № 46. 02.03.2018.



рацию продолжают воспринимать как государство с очень высоким уровнем коррупции. Часто используемый в таких случаях Индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI) международного антикоррупционного движения Transparency International подтверждает данный тезис. В 2018 г. Россия заняла 138-е место из 180 и набрала 28 баллов из 100. Столько же баллов набрали Папуа-Новая Гвинея, Ливан, Иран, Гвинея и Мексика³. Лидерами данного рейтинга по-прежнему остаются Дания, Новая Зеландия и Финляндия.

Национальный план противодействия коррупции на 2018—2020 годы⁴ в перечне основных задач не содержит положений, касающихся изменения существующей системы антикоррупционных органов. Нет в плане и пунктов, посвященных созданию единого федерального антикоррупционного государственного органа. Таким образом, в среднесрочной и в более долгосрочной перспективе значительных изменений в данном отношении с высокой долей вероятности не произойдет.

В свою очередь, пп. «в» п. 3 Национального плана противодействия коррупции предусматривает дальнейшую работу по повышению самостоятельности властных органов субъектов РФ по профилактике правонарушений коррупционной направленности, в том числе путем их преобразования в отдельные государственные органы, которые будут непосредственно подчинены высшим должностным лицам субъектов РФ.

В настоящее время Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364 утверждены действующие Типовые положения о государственных органах и структурных подразделениях, отвечающих за осуществление функций по противодействию коррупции⁵. Подобные органы функционируют на федеральном уровне⁶ и на уровне субъектов РФ (Санкт-Петербург⁷, Тамбовская область⁸). Данные органы

³ Россия в Индексе восприятия коррупции — 2018: 28 баллов из 100 и 138 место // Сайт автономной некоммерческой организации «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»». URL: <https://transparency.org.ru/research/index-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html> (дата обращения: 10.02.2019).

⁴ Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (ред. от 19.09.2017) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶ Приказ Федерального казначейства от 29.12.2017 № 398 «Об утверждении Положения об Управлении внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства и Положений об отделах Управления внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства» // URL: <http://www.roskazna.ru/o-kaznachejstve/struktura-fk/56789/> (дата обращения: 10.02.2019).

⁷ Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 06.10.2015 № 71-пг «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/protivodejstvie-korrupcii/komissiya-po-koordinacii-raboty-po-protivodejstviyu-korrupcii/> (дата обращения: 10.02.2019).

⁸ Постановление Главы администрации Тамбовской области от 18.11.2015 № 389 «Об утверждении Положения о комитете по профилактике коррупционных и иных правона-

являются специализированными государственными антикоррупционными органами, обеспечивающими реализацию мер по профилактике и предупреждению коррупции в системе исполнительной власти.

Важно подчеркнуть, что специализированные антикоррупционные государственные органы появились не за последние несколько лет, а значительно раньше. Так, например, еще в 2007 г. в составе Генеральной прокуратуры РФ было образовано управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции⁹. Аналогичные специализированные антикоррупционные подразделения органов прокуратуры созданы и на уровне субъектов РФ. К основным функциям данных подразделений органов прокуратуры относятся осуществление антикоррупционного мониторинга, выявление коррупционных правонарушений, проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и др.

Автор разделяет позицию М. В. Костенникова, А. В. Куракина, И. А. Калиты о формировании специализированной прокуратуры по противодействию коррупции, в компетенцию которой входили бы вопросы, связанные с противодействием коррупции в тех сферах, которые наиболее подвержены коррупционным рискам¹⁰.

Помимо специализированных подразделений государственных органов, занимающихся противодействием коррупции, есть позитивный опыт работы Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области. Данная должность была учреждена в 2009 г.¹¹ и просуществовала до конца 2018 г.¹²

Уполномоченный по противодействию коррупции занимался профилактикой коррупционных правонарушений в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в государственных и муниципальных учреждениях, обеспечивал взаимодействие с институтами гражданского общества при осуществлении общественного антикоррупционного контроля, в том числе и по исполнению региональных и местных программ противодействия коррупции. Несмотря на то, что практика работы данного органа была в целом положительной, реализация Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы потребо-

рушений администрации области» // Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь». www.tamlife.ru. 25.11.2015.

⁹ Положение об Управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (утв. Генпрокуратурой России 08.07.2016) // URL: <https://genproc.gov.ru/structure/genprokuratura/> (дата обращения: 10.02.2019).

¹⁰ Костенников М.В., Куракин А.В., Калита И. А. Прокуратура и противодействие коррупции // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 35—39.

¹¹ Постановление Законодательного Собрания Ульяновской области от 28.05.2009 № 348/28-4 «О назначении на должность уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области» // URL: [http://www.anticorrupt-ul.ru/laws/regional/post_zso_nazn_upolnom.html](http://www anticorrupt-ul.ru/laws/regional/post_zso_nazn_upolnom.html) (дата обращения: 10.02.2019).

¹² Закон Ульяновской области от 13.12.2018 № 145-ЗО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ульяновской области» // URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/ulyanovsk/1237188/> (дата обращения: 10.02.2019).



вала упразднения данной должности и передачи антикоррупционных полномочий Правительству Ульяновской области.

Стоит отметить, что А. Ф. Павлов, занимавший должность Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области в 2012 г., выступал за создание специализированного федерального агентства по вопросам профилактики коррупции либо института уполномоченного по профилактике коррупции при главе государства¹³.

В настоящее время институт уполномоченных должностных лиц в России приобрел особое значение для защиты прав и законных интересов не только физических, но и юридических лиц. Их работа проявляет себя и в части осуществления противодействия коррупции. Уполномоченный по правам человека в Воронежской области Т. Д. Зражевская в своей статье пишет, что на базе многих поступающих к Уполномоченному конкретных жалоб делаются выводы, которые служат основой для профилактики предупреждения коррупции¹⁴.

Анализ международного опыта свидетельствует о том, что существует целый ряд стран, имеющих большой опыт функционирования государственных специализированных органов, осуществляющих противодействие коррупции. К таким государствам можно отнести Республику Корея, Сингапур, Индию.

В Республике Корея действует Независимая комиссия по борьбе с коррупцией¹⁵ (англ. Anti-Corruption and Civil Rights Commission), которая отчитывается перед Президентом о борьбе против коррупции, координирует проведение антикоррупционной политики, занимается совершенствованием законодательства о противодействии коррупции, осуществляет международное сотрудничество по вопросам предупреждения коррупции, представляет соответствующие отчеты о реализации антикоррупционных мероприятий, а также выполняет многие другие функции.

В системе органов государственной власти Сингапура функционирует специальное уполномоченное Бюро по расследованию случаев коррупции¹⁶ (англ. Corrupt Practices Investigation Bureau). Данный специализированный антикоррупционный орган осуществляет свою деятельность с 1952 г., что позволило максимально эффективно противодействовать коррупционным проявлениям в государственном управлении Сингапура на протяжении многих десятилетий. Традиционно Сингапур относят к наименее коррумпированным государствам в публичном секторе.

В Индии с 1964 г. функционирует Центральный комитет бдительности¹⁷ (англ. Central Vigilance Commission, CVC), занимающийся борьбой с политической

¹³ Павлов А.Ф., Миронов С.В. К вопросу об институционализации профилактики коррупции через создание единого антикоррупционного органа // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 4. С. 84.

¹⁴ Зражевская Т. Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 12—16.

¹⁵ Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Republic of Korea // URL: <http://www.acrc.go.kr/en/index.do> (дата обращения: 10.02.2019).

¹⁶ Corrupt Practices Investigation Bureau // URL: <https://www.cpib.gov.sg> (дата обращения: 10.02.2019).

¹⁷ Central Vigilance Commission, CVC // URL: <http://www.cvc.nic.in> (дата обращения: 10.02.2019).

коррупцией. Данный орган осуществляет государственный надзор в отношении правительственных учреждений по соблюдению требований законов о противодействии коррупции.

Антикоррупционные государственные органы и должностные лица существуют и в странах Европы, в частности во Франции — это Центральная служба по предупреждению коррупции (фр. Service central de prevention de la corruption, SCPC), в Румынии — Национальный антикоррупционный директорат (англ. National Anti-Corruption Directorate), в Хорватии — Управление Государственной прокуратуры по предупреждению коррупции и организованной преступности УПКОП (хорв. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala-USKOK).

Согласно рейтингам международных организаций, к европейским странам с очень низким уровнем коррупции традиционно относят Данию, Норвегию, Финляндию, Швецию. Главной особенностью организации антикоррупционной деятельности в указанных странах является то, что борьба против коррупции в этих странах институционализована. Так, в Финляндии противодействием коррупции занимается омбудсмен юстиции (фин. Justitie-Ombudsman), назначаемый Президентом Финляндии и являющийся независимым от других органов государственной власти.

Специализированные антикоррупционные органы существуют и в странах, которые образовались на постсоветском пространстве: в Латвии (Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией, лат. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs), Литве (Специальная следственная служба, лит. Specialiąją tyrimų tarnybą), на Украине (Национальное антикоррупционное бюро, укр. Національне антикорупційне бюро).

Политические процессы, которые происходят на Украине, обуславливают постоянную активизацию антикоррупционной борьбы. Высшим руководством данной страны уже неоднократно заявлялось о необходимости минимизации коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления. Согласно действующему украинскому законодательству отдельными полномочиями по противодействию коррупции также были наделены Национальный антикоррупционный комитет, Министерство юстиции Украины, Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики.

Тем не менее уровень коррупции на Украине по-прежнему остается довольно высоким, что подтверждается результатами международных исследований. Украинская антикоррупционная политика имеет строго ориентированный вертикальный вектор, причем организационно-правовые решения не имеют должного материально-технического содержания по причине сложного экономического положения в стране. Успешная антикоррупционная борьба довольно часто сопровождается улучшением общего состояния в экономике, и, напротив, в условиях постоянной нехватки средств инициативы руководства государства по противодействию коррупции могут быть просто не реализованы должным образом.

По мнению автора, в Российской Федерации на данный момент нет серьезных оснований для создания отдельного федерального органа государственной власти, на который были бы возложены координационные полномочия по противодействию коррупции на всей территории страны. Представляется, что только после 2020 г., в рамках нового национального плана противодействия коррупции,



вполне возможно инициирование данной структуры. Однако, по мнению автора, стоило учесть региональный опыт в части функционирования уполномоченного по противодействию коррупции и рассмотреть вопрос об утверждении соответствующей должности на общедофедеральном уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зражевская Т. Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. — 2012. — № 2. — С. 12—16.
2. Костенников М. В., Куракин А. В., Калита И. А. Прокуратура и противодействие коррупции // Российская юстиция. — 2013. — № 8. — С. 35—39.
3. Павлов А. Ф., Миронов С. В. К вопросу об институционализации профилактики коррупции через создание единого антикоррупционного органа // Актуальные проблемы экономики и права. — 2012. — № 4. — С. 81—87.
4. Поляков М. М. Противодействие коррупции органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. — Экономические и юридические науки. — 2014. — № 5-2. — С. 53—62.
5. Поляков М. М. Противодействие коррупции федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2016. — № 7. — С. 42—45.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В ИТАЛЬЯНСКОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье поставлена задача проиллюстрировать основные характеристики административных процедур в итальянском праве. В Италии первоначально отсутствовал общий закон об административных процедурах. Административные процедуры были впервые урегулированы Законом № 241 от 7 августа 1990 года, текст которого многократно подвергался изменениям на протяжении последующих лет. Заключительная часть статьи предлагает обзор действующего итальянского законодательства об административных процедурах.

Ключевые слова: административные процедуры, административный акт, административная дискреция, принцип законности, административное право, итальянское право.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.165-172

A. CENERELLI,

PhD Candidate, University of Campania Luigi Vanvitelli (Italy)

alessandro@cenerelli.it

81100, Italy, Caserta, viale Ellittico, 31

ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN ITALIAN LAW

Abstract. The present article aims at illustrating the main characteristics of administrative procedures in Italian law. Initially, in Italy there was no general law on administrative procedures. Administrative procedures were formally regulated for the first time by the Law No. 241 of 7 August 1990, whose text has been repeatedly amended in the course of time. The last part of the article offers an overview of the current Italian legislation on administrative procedures.

Keywords: administrative procedures, administrative act, administrative discretion, rule of law, administrative law, Italian law.



**Алессандро
ЧЕНЕРЕЛЛИ,**

соискатель ученой
степени кандидата наук
Университета региона
Кампания имени Луиджи
Ванвительли (Италия)
alessandro@cenerelli.it
81100, Италия, г. Казерта,
буль. Эллиитико, д. 31

Настоящая статья написана с целью познакомить российских читателей с основными характеристиками института административных процедур в итальянском праве¹. Сегодня в России, как это имело место и в Италии до 1990 г., отсутствует общий закон об административных процедурах. Возможно, российские ученые-административисты сочтут интересным узнать, как эта

¹ Об административных процедурах в свете сравнительно-правового анализа см.: *De Falco V. Administrative Actions and Procedures in Comparative Law. The Hague : Eleven International Publishing, 2018.*

лакуна итальянского права была восполнена в Италии, сначала юридической доктриной и судебной практикой, а впоследствии законодателем.

Прежде всего необходимо сказать несколько слов об отношении между законом и административной деятельностью в итальянском праве². На протяжении своего развития принцип законности понимался в Италии тремя способами:

- законность в очень слабом смысле;
- законность в слабом смысле;
- законность в сильном смысле.

Вплоть до конца XIX в. принцип законности понимался в очень слабом смысле. Это означало только, что административное полномочие не могло быть осуществлено в противоречии с законом. За исключением соблюдения данного условия, осуществление административного полномочия было свободно в способе осуществления, целях и правовых последствиях.

Впоследствии принцип законности стал пониматься в более точном смысле. Уже не считалось достаточным, чтобы административное полномочие не осуществлялось в противоречии с законом. Напротив, теперь стало также необходимым, чтобы каждое административное полномочие было явным образом предусмотрено в законе и чтобы законом его исполнение было предоставлено конкретному органу исполнительной власти. Это было шагом вперед по отношению к прошлому, но принцип законности все равно понимался еще в слабом смысле, поскольку было достаточно, чтобы закон предусматривал административное полномочие, несмотря на то, что способы его осуществления законом не регулировались.

Следующей стадией развития стал принцип законности в сильном смысле, который утвердился главным образом после принятия действующей Конституции Италии, вступившей в силу в 1948 г. Принцип законности в сильном смысле требует, чтобы не только каждое административное полномочие было предусмотрено законом, но и закон детально регулировал его осуществление, устанавливая способы, содержание и правовые последствия.

Если осуществление административного полномочия должно детально регулироваться законом, встает вопрос о правовой регламентации деятельности, в рамках которой такое полномочие реализуется. Именно необходимость решить данный вопрос подтолкнула итальянских ученых-административистов к разработке понятия «административная процедура».

В соответствии с итальянской юридической доктриной административная процедура рассматривается как «форма административной функции»³. Иными словами, административное полномочие не проявляется в единичном акте, а осуществляется посредством комплексной деятельности, которая представляет собой административную функцию. Административная процедура является не чем иным, как способом, посредством которого осуществляется вышеуказанная административная функция. Из этого следует, что осуществление административного полномочия немыслимо вне формы административной процедуры, кото-

² О принципе законности в итальянском праве см.: *Galli R.* Nuovo corso di diritto amministrativo. Milano : Cedam, 2016. Т. I. P. 5—7.

³ *Benvenuti F.* Scritti giuridici. Milano : Vita e Pensiero, 2006. V. I. P. 1117.

рая, таким образом, рассматривается как основной элемент административной деятельности.

Но что именно в Италии понимается под административной процедурой? В итальянском праве под административной процедурой понимается последовательность правовых действий, упорядоченных между собой и реализуемых органом, осуществляющим административное полномочие. Такая последовательность завершается изданием административного решения⁴. Будучи правовым актом, административное решение обладает особыми характерными чертами, поскольку оно характеризуется односторонностью с точки зрения структуры, и императивностью с точки зрения правовых последствий.

Здесь необходимо сделать некоторые пояснения, чтобы позволить читателям легче понять итальянскую концепцию административной процедуры⁵. Помимо некоторых исключений, итальянское право не различает виды административно-процессуальной деятельности в зависимости от наличия спора или бесспорности дела или же в зависимости от отрицательного или положительного характера административного решения. Иными словами, в итальянской правовой системе нет различия между административно-процедурной и административно-юрисдикционной деятельностью. Это не случайно, а является следствием прежде всего концептуальных представлений итальянской юридической доктрины. После вступления в силу Конституции Италии 1948 г. некоторые итальянские ученые-административисты начали утверждать, что для всех видов административно-процессуальной деятельности, вне зависимости от спорного характера дела, подлежащего рассмотрению, необходимо предусматривать максимальный уровень гарантий в плане прав граждан на участие в процедурах и на доступ к административным документам, обязанности мотивирования решений, издаваемых органами исполнительной власти, и защиты от бездействия данных органов. Вышеописанное видение было воспринято также итальянским законодателем, когда — как будет сказано впоследствии — был издан Закон об административных процедурах 1990 г.

Принцип законности, как он понимается итальянским правом, требует, чтобы административная деятельность регламентировалась законом и тем самым чтобы закон регулировал и административные процедуры. Тем не менее в Италии первоначально отсутствовал общий закон об административных процедурах, а существовали только специальные законы, каждый из которых регулировал определенные аспекты отдельной административной процедуры. К ним добавлялись законы, столь же фрагментарные и разрозненные, которые регулировали оспаривание административных решений в административных судах.

⁴ Как будет сказано далее в тексте настоящей статьи, в соответствии с действующим итальянским законодательством административная процедура необязательно заканчивается вынесением административного решения, а может завершаться и административным соглашением либо молчанием —согласием.

⁵ О понятиях «административный процесс», «административное производство» и «административная процедура» в праве России см.: *Старостин С. А.* О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 100—106.



Это не помешало юридической доктрине и судебной практике выделить принципы и нормы общего характера, которые могли быть применены также там, где отсутствовали явно выраженные положения закона.

Так был создан широкий арсенал положений, которые регламентировали деятельность органов исполнительной власти и, в частности, многочисленные аспекты административных процедур, такие как право граждан на участие, обязанность мотивирования решений органов исполнительной власти, режим недействительности административно-правовых актов и последствия бездействия органов исполнительной власти.

Дальнейший и решительный шаг вперед был совершен благодаря углубленному изучению со стороны юридической доктрины и судебной практики понятия административной дискреции.

Несмотря на то, что не наблюдается недостатка в понимании административной деятельности как полностью predetermined и обусловленной законом, в подавляющем большинстве случаев юридические нормы оставляют органам исполнительной власти диапазон выбора способа, в котором административное полномочие может быть осуществлено, и в связи с этим говорится о «административной дискреции»⁶. Понятие административной дискреции претерпело со временем изменения: если вначале дискреция понималась как абсолютная свобода выбора со стороны государственного органа, то итальянская юридическая доктрина и судебная практика достаточно быстро разработали критерии для определения и контроля такого выбора.

Наиболее разработанная концепция «административной дискреции» явилась плодом революционных учений, совершенных Массимо Северо Джаннини (1915—2000), который был одним из великих итальянских ученых-административистов.

Согласно концепции Джаннини, которая и сейчас является превалирующей в юридической доктрине и судебной практике, административная дискреция должна пониматься как сравнительная оценка различных интересов, которые затрагиваются при осуществлении административного полномочия⁷.

Выражаясь точнее, органу исполнительной власти предоставлено административное полномочие осуществлять защиту определенного публичного интереса (так называемого «первостепенного интереса»), но при этом не могут быть проигнорированы и другие публичные интересы и частные интересы, которые могут оказаться затронутыми в ходе конкретного осуществления такого административного полномочия (так называемые «второстепенные интересы»). Поэтому орган исполнительной власти должен произвести сравнение публичного интереса, в отношении которого ему предоставлено административное полномочие, с одной стороны, с другими публичными и частными интересами, которые

⁶ Необходимо уточнить, что от административной дискреции итальянское право отличает так называемую «техническую дискрецию». О последней см.: *Ченерелли А.* Судебный контроль за административной деятельностью в Италии // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 4. С. 24—27.

⁷ Эта концепция административной дискреции впервые была сформулирована Джаннини в конце 30-х гг. прошлого века. См. в частности: *Giannini M. S.* Il potere discrezionale della pubblica amministrazione — concetti e problemi. Milano : Giuffrè, 1939.

в данном конкретном случае затрагиваются осуществлением этого полномочия, с другой стороны, и затем выбрать решение, позволяющее максимально удовлетворить первый с нанесением наименьшего ущерба вторым. Итоговый выбор будет наилучшим в той степени, в какой наилучшим будет установление всех интересов по делу⁸.

Нетрудно заметить, что данная концепция административной дискреции еще более повышала значимость роли административной процедуры. Действительно, при применении данной концепции административной дискреции административная процедура становится инструментом, посредством которого орган исполнительной власти может надлежащим образом установить все интересы в деле и при этом будет поставлен в условия осуществления дискреционного полномочия наилучшим из возможных способов.

Это неизбежно влечет за собой также оценку института участия граждан в административных процедурах. Через этот институт гражданин получает возможность сообщить о своих собственных интересах органу исполнительной власти и таким образом может сотрудничать с ним в части установления оптимального решения и одновременно защищать собственную правовую позицию уже в ходе административной процедуры.

Несмотря на результаты, достигнутые юридической доктриной и судебной практикой, сильно ощущалась потребность в общем законе, едином для всех административных процедур. Данная реформа была, наконец, реализована с принятием Закона № 241 от 7 августа 1990 г. Данный Закон провозгласил серию принципов, которые применяются ко всем административным процедурам, за исключением случаев, когда отдельные законы предусматривают иное, устанавливая более высокий уровень гарантий⁹.

Согласно единодушному мнению итальянских ученых-административистов, данная реформа явилась ключевым пунктом в отношениях между гражданами и органами исполнительной власти.

Переходя к анализу содержания Закона 1990 г., следует отметить, что он воспринял наиболее инновационные результаты вышеупомянутых дискуссий. И не случайным является тот факт, что многие из его положений посвящены теме участия граждан и других заинтересованных субъектов в административных процедурах¹⁰.

После изложения в гл. I основных принципов административной деятельности, в гл. II Закона рассматривается фигура «ответственного за процедуру», т.е. должностного лица, которому специально доверено разбирательство конкретной административной процедуры. О его назначении сообщается всем заинтересованным субъектам, которые таким образом могут взаимодействовать с конкретным должностным лицом, а не с обезличенной организацией.

⁸ *Scoca F. G.* La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva // *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 2000. № 4. P. 1054—1055.

⁹ Речь идет, например, о производстве по делам об административных правонарушениях, урегулированном Законом № 689 от 24 ноября 1981 г., который предусматривает ряд специальных гарантий для граждан, участвующих в производстве.

¹⁰ Об этом подробнее см.: *Luce A.* Il procedimento amministrativo ed il «diritto di partecipazione» nella legge n. 241/1990 // *Diritto processuale amministrativo*. 1996. № 3. P. 552—564.



Способам участия в процедуре посвящена гл. III. В статье 7 предусмотрена обязанность «личного сообщения» о начале административной процедуры публичным и частным субъектам, в отношении которых итоговое административное решение предназначено произвести юридические последствия либо которые могут иметь от него какой-либо, даже косвенный, ущерб. Функция сообщения состоит в том, чтобы проинформировать данных субъектов о том обстоятельстве, что административная процедура начата и что они могут в ней участвовать. Статья 9 предоставляет право принимать участие в административной процедуре также ассоциациям и комитетам, осуществляющим защиту коллективных интересов. Права, предоставленные субъектам, участвующим в административной процедуре, изложены в ст. 10 и состоят в праве знакомиться со всей процессуальной документацией и в праве представлять письменные заявления и иные документы, которые орган исполнительной власти обязан рассмотреть. На основании ст. 11 субъекты, участвующие в процедуре, и орган исполнительной власти могут также заключить между собой административное соглашение, которое заменяет одностороннее решение как итоговый акт административной процедуры.

Закон 1990 г. уделяет большое внимание также проблеме упрощения административной деятельности, которая затрагивается в гл. IV посредством установления нескольких юридических механизмов, направленных на упрощение и ускорение хода административной процедуры. Среди таких механизмов необходимо упомянуть «конференцию служб», которая находит свое применение в случае, когда в административную процедуру вовлечено несколько публичных интересов, доверенных разным органам исполнительной власти, либо когда имеет место несколько административных процедур, связанных между собой. Выражаясь более кратко, скажем, что данный институт состоит в одном или нескольких собраниях представителей разных органов исполнительной власти, которые таким образом могут совместно рассмотреть и разрешить данный вопрос.

Среди механизмов упрощения административной деятельности следует упомянуть и институт так называемого «административного молчания», т.е. отсутствия действий со стороны органов исполнительной власти. Необходимо отметить, что Закон 1990 г. устанавливает две формы административного молчания, а именно: «молчание-неисполнение» и «молчание-согласие». Данные институты являются совершенно разными и объединены только тем, что оба относятся к отсутствию действий со стороны органов исполнительной власти. В случае, когда имеет место молчание-неисполнение, отсутствие принятия административного решения в предусмотренный законом срок рассматриваются как явно выраженная форма бездействия, т.е. как прямое нарушение обязанности завершить административную процедуру посредством издания правового акта. Гражданин может обратиться в суд и таким образом получить судебное решение об обязанности органа исполнительной власти принять правовой акт. И, наоборот, в случае молчания-согласия непринятие в установленный срок противоположного по содержанию административного решения приравнивается законом к принятию заявления гражданина.

Наконец, гл. V посвящена теме прозрачности административной деятельности, и в частности праву граждан на доступ к административной документации¹¹.

¹¹ Необходимо уточнить, что в тексте Закона 1990 г. были соединены воедино два нормативных акта, которые по первоначальному проекту должны были быть отдельными

На протяжении последующих лет Закон 1990 г. многократно подвергался внесению изменений и дополнений, преследовавших двойную цель — реализовать дальнейшее упрощение административных процедур и восполнить некоторые лакуны первоначального законодательного текста. Одним из наиболее проблемных аспектов являлось отсутствие правового регулирования вступления в силу и недействительности административно-правового акта. Устранению данной проблемы был посвящен Закон от 11 февраля 2005 г. № 15, которым были внесены новые положения, касающиеся режима действия административно-правового акта, помимо этого были внесены многочисленные изменения в регулирование административной процедуры. Впоследствии законодатель продолжил вносить изменения в текст Закона 1990 г.¹²

Особое внимание юридической доктрины было привлечено новой статьей — 21-*octies*, внесенной реформой 2005 г. Данное положение регулирует вопрос недействительности административно-правового акта, устанавливая, что такой акт не может быть отменен в связи с нарушением норм о форме или о процедуре, если содержание акта не могло быть иным. Предпосылкой данной нормы, явно исходящей из логики упрощения процедуры, является то, что бессмысленно отменять административное решение из-за какого-либо формального дефекта, который не повлиял на существо акта.

Данная инновация вызвала немало сомнений среди ученых-административистов, часть из которых указывала на риск сокращения гарантий прав на участие в административной процедуре¹³. В настоящей статье, естественно, не представляется возможным воссоздать всю полемику. Хочется надеяться, что юридической доктрине и судебной практике, которые до сих пор играли очень важную роль в развитии итальянской системы административного права, удастся привести толкование новой статьи — 21-*octies* Закона 1990 г. и недавних законодательных изменений в целом в соответствие с принципами данной системы, соединив потребность в скорости административной деятельности с гарантирующей функцией административной процедуры.

самостоятельными актами (закон об административных процедурах и закон об административной прозрачности).

¹² Среди наиболее значительных вмешательств законодателя можно упомянуть Закон-декрет № 35 от 14 марта 2005 г., Закон № 69 от 18 июня 2009 г., Закон № 180 от 1 ноября 2011 г., Закон № 124 от 7 августа 2015 г.

¹³ См., например: *Satta F.* Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo // *Diritto amministrativo*. 2010. № 2. P. 299—312; *Galetta D. U.* Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti «involuzioni» // *Foro amministrativo T.A.R.* 2011. № 11. P. 3779—3790.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Старостин С. А.* О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 5. — С. 100—106.
2. *Ченерелли А.* Судебный контроль за административной деятельностью в Италии // Журнал административного судопроизводства. — 2017. — № 4. — С. 22—28.
3. *Benvenuti F.* Scritti giuridici. — Milano : Vita e Pensiero, 2006.
4. *De Falco V.* Administrative Actions and Procedures in Comparative Law. — The Hague : Eleven International Publishing, 2018.
5. *Galetta D. U.* Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti «involuzioni» // Foro amministrativo T.A.R. — 2011. — № 11. — P. 3779—3790.
6. *Galli R.* Nuovo corso di diritto amministrativo. — Milano : Cedam, 2016.
7. *Giannini M. S.* Il potere discrezionale della pubblica amministrazione — concetti e problemi. — Milano : Giuffrè, 1939.
8. *Luce A.* Il procedimento amministrativo ed il «diritto di partecipazione» nella legge n. 241/1990 // Diritto processuale amministrativo. — 1996. — № 3. — P. 552—564.
9. *Satta F.* Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo // Diritto amministrativo. — 2010. — № 2. — P. 299—312.
10. *Scoca F. G.* La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva // Rivista trimestrale di diritto pubblico. — 2000. — № 4. — P. 1045—1072.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Аннотация. В статье раскрываются понятие и сущность государственной услуги. Описывается процесс возникновения понятия «государственная услуга» в Российской Федерации. Анализируются нормативные правовые акты, которые регулируют предоставление государственных услуг. Исследуется важный аспект государственной услуги — должна ли она быть платной или бесплатной. Очевидно, что возможны оба варианта, но вопрос только в том, что только желание заявителя определяет, воспользуется ли он этой услугой. Автором дано свое определение государственных услуг и утверждается, что одним из основным признаком государственных услуг является добровольность их получения. Наконец, автор делает вывод о том, что если какие-то действия навязываются государством юридическим или физическим лицам, то они не могут называться государственными услугами. Это могут быть только обязанности, которые необходимо исполнять. В конце статьи дано определение понятия «государственная услуга» — это установленная правовым актом управления функция органа исполнительной власти, выполняемая им безвозмездно или возмездно, по просьбе физического лица либо организации, добровольно заявивших о желании ее предоставления.

Ключевые слова: государственные услуги, административная реформа, качество услуг, добровольность.



**Миркамил Габиль
оглы АЛИЗАДЕ,**
аспирант кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)
alizadamirkamil@gmail.com

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.173-178

M. Q. ALIZADE,

*Phd student, chair of the Administrative law
and procedure, of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
alizadamirkamil@gmail.com

STATE SERVICES IN RUSSIA: NOTION (CONCEPT) AND TYPES

Abstract. The article reveals the concept and essence of the state service. Describes the process of the emergence of the concept of «public service» in the Russian Federation. Analyzed regulatory legal acts that govern the provision of public services. An important aspect of public service is explored — should it be paid or free. Obviously, both options are possible, but the only question is that only the desire of the applicant determines whether he will use this service. The author gives his definition of public services and argues that one of the main features of public services is the voluntariness of its receipt. Finally, the author concludes that if some actions are imposed by the state on legal entities or individuals, they cannot be called state ser-

© М. Г. Ализаде, 2019

vices. These are only duties that must be performed. At the end of the article, the definition of the concept «public service» is defined as the function of an executive body established by a legal act of management, performed by it free of charge or for compensation, at the request of an individual or organization voluntarily declaring its desire

Keywords: *State services, administrative reform, quality of services, voluntariness.*

Одним из важных направлений административной реформы в Российской Федерации является формирование и совершенствование системы предоставления государственных услуг. Либерализация социальной политики государства, уточнение ее стратегии направлены на осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их развития.

Особую важность исследование проблемы полноты и качества предоставляемых государственных услуг приобретает в свете положений Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹.

Заметим, что большинство из 12 приоритетных национальных проектов непосредственно связаны с необходимостью повышения качества предоставляемых государственных услуг. Это в первую очередь демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда и др.

Теперь о том, каким образом государственные услуги регулируются законами и иными нормативными правовыми актами. Понятие «государственная услуга» не является новым ни для отечественной науки, ни для законодательства. Впервые в истории Российской Федерации определение государственной услуги появилось в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Но в этом Указе сформулировано не понятие «государственные услуги», а функция по оказанию государственных услуг. Под этим понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами².

Федеральный закон 2010 г. № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ (далее: закон о госуслугах) дает определе-

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

ние государственной услуги. К достоинству этого определения можно отнести то, что он перечисляет важные необходимые и достаточные характеристики государственной услуги, а, следовательно, ни у правоприменителя, ни у граждан не возникает вопросов при его использовании.

Таковыми характеристиками являются следующие. Закон перечисляет субъекты предоставления государственных услуг — это органы государственной власти, как федеральные, так и субъектов РФ, это органы местного самоуправления, наконец, это органы государственных внебюджетных фондов.

Важным является тот факт, который также назван в определении государственной услуги — она оказывается перечисленными выше органами государственной власти при осуществлении ими своих полномочий; причем полномочий, которые должны быть установлены нормативными правовыми актами.

Необходимым условием предоставления государственной услуги является ее добровольность. В определении этот термин не употребляется, говорится о том, что услуга предоставляется исключительно по инициативе заявителя. В связи с этим возникает вопрос о возможности навязывания услуги.

Например, государственная жилищная инспекция г. Москвы оказывает государственную услугу по переустройству и перепланировке помещения в жилом доме. Эта услуга предоставляется бесплатно и, казалось бы, все замечательно: услуга оказывается по инициативе заявителя. Но проблема возникает, если заявитель эту перепланировку осуществит без согласования — наступает административная ответственность по ст. 7.21 КоАП РФ, причем по ч. 2 ст. 7.21 КоАП РФ в случае самовольной перепланировки помещения в многоквартирном доме. Мы считаем, что данная государственная услуга навязывается государством.

В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ). При этом не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74 Конституции РФ).

Гражданский кодекс РФ⁴ относит предоставление услуг к объектам гражданских прав (ст. 128 ГК РФ). Бюджетный кодекс РФ⁵ определяет государственные (муниципальные) услуги (работы) как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством РФ, иными юридическими лицами (ст. 6 БК РФ).

Наибольшее количество научных исследований посвящены совершенствованию социальных услуг как объектов гражданских прав. Это работы в рамках научных специальностей 12.00.03 (гражданское право, предпринимательское право, семейное право; международное частное право) и 08.00.05 (экономика и управление народным хозяйством) Е. А. Василенко, В. А. Герба, М. Ю. Иванова,

⁴ Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.



О. А. Косенко, Л. И. Ларионовой, Н. В. Миногиной, О. И. Радиной, Т. Х. Сохрокова, Д. И. Степанова, Л. В. Хориной, В. А. Шестакова и др.

По специальности 12.00.14 — административное право и административный процесс проведено значительно меньше научных исследований. Представляется возможным выделить только некоторые из них. Это кандидатская диссертация Л. В. Бесчастновой «Административно-правовое регулирование государственных услуг (Саратов, 2008 г.)». В этой работе дается достаточно точное определение государственной услуги — это «нормативно-закрепленная, правомерная, индивидуализированная деятельность, т.е. ряд целесообразных, совершаемых в определенной последовательности действий государственных органов, подведомственных им учреждений по запросу граждан или организаций, или в порядке исполнения полномочий, возложенных на конкретные органы государственной власти, подведомственные им учреждения, имеющую полезный эффект, направленный на реализацию и обеспечение прав и законных интересов граждан (организаций) или исполнение возложенных на них обязанностей»⁶.

Отметим признаки, которые, по мнению Л. В. Бесчастновой, должны иметь государственные услуги. Это нормативность, принадлежность исключительно государственным органам и их учреждениям, реализация прав и законных интересов граждан или организаций.

Несколько иначе определение услуги в своей кандидатской диссертации «Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития» (Воронеж, 2008 г.) дает Н. В. Киселева. Она называет некоторые особенности публичной услуги в сфере природопользования. Во-первых, она должны преследовать определенную цель, быть целесообразной. Далее — публичная услуга требует точного правового регулирования, как, собственно, и сама деятельность органа государственной власти, который вправе ее оказывать от имени государства. И, наконец, публичная услуга должна быть направлена на достижение пользы физическому или юридическому лицу, причем за счет предоставления им доступа к природным ресурсам. По утверждению Н. В. Киселевой, основа возникновения правоотношения по публичному обслуживанию — обращение субъекта в компетентный орган (организацию) в связи с потребностью в приобретении, подтверждении, реализации своих субъективных прав⁷.

В этом определении, по мнению Н. В. Киселевой, к нормативности и принадлежности к органу исполнительной власти государственной (публичной) услуги, необходимо еще добавить наличие права заниматься такой деятельностью, предоставленное органу (иному субъекту) государством.

Как видим, оба определения не очень-то расходятся в приведенных в них характеристиках государственной услуги. Соглашаясь с авторами в том, что государственная услуга должна быть установлена нормативным правовым актом,

⁶ Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 7.

⁷ Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 6.

следует вместе с тем подчеркнуть, что услуга должна быть направлена на исполнение конкретной функции органа исполнительной власти, который ее предоставляет. Иначе говоря, орган государственной власти не только может, но и должен предоставлять эту услугу.

На практике часто возникают вопросы по поводу соотношения таких категорий, как «полномочия органа государственной власти», «функции государственной власти» и «услуги, предоставляемые органом государственной власти». Во избежание путаницы и неопределенности при использовании этих терминов, необходимо сформулировать один из признаков государственной услуги следующим образом: государственная услуга — это нормативно установленная функция органа исполнительной власти⁸.

Еще одним важным аспектом государственной услуги является инициатива предоставления государственной услуги. Она не должна быть навязана государством, она может быть только добровольной. Один лишь заявитель, т.е. гражданин или организация, должен определять, нужна ли ему эта услуга.

Например, является ли услугой обязательное автострахование гражданской ответственности владельцев транспортных средств? Очевидно, что нет, поскольку она не является добровольной, а государство оказывает давление на физическое лицо, принуждая его купить соответствующий полис — ч. 1 ст. 421 ГК РФ предполагает понуждение к заключению договора на основании закона, к тому же существует ст. 12.37 КоАП РФ «Несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», предусматривающая административную ответственность нарушителей.

И, наконец, еще один аспект государственной услуги — должна ли быть она платной или бесплатной. Очевидно, что возможны оба варианта, но вопрос только в том, что только желание заявителя определяет, воспользуется ли он этой услугой. Если она ему нужна и он готов за нее заплатить, тогда услуга может быть платной, если заявитель платить не хочет или не может, тогда он приобретать эту услугу не будет, а государство не может ему ее навязывать.

В статье 4 Закона о государственных услугах в качестве одного из принципов установлена правомерность взимания с заявителей 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 предоставления государственных и муниципальных услуг.

Но существуют ли случаи, при которых государственная услуга может быть не добровольной, а обязательной? Очевидно, что «да». Например, приказом Минздрава РФ от 14 октября 2013 г. № 737н утвержден административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации медицинских изделий⁹.

⁸ Старостин С.А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации // *Les Russica*. 2008. Т. 67. № 4. С. 875—884.

⁹ Приказом Министерства здравоохранения РФ от 14 октября 2013 г. № 737н утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохра-



По нашему мнению, это не услуга, а обязанность зарегистрировать медицинские изделия, поскольку медицинские организации не смогут использовать их без соответствующей регистрации в Минздраве.

Более того, в рамках этой услуги существуют другие услуги, которые названы необходимыми и обязательными для предоставления основной государственной услуги. Это заключения о возможности (невозможности) проведения клинических испытаний медицинского изделия, его качества, эффективности и безопасности (п. 27 Регламента). Это тоже обязанности, и они тоже являются платными.

Вывод из этого следующий — если какие-то действия юридическим или физическим лицам навязываются государством, то они не могут называться государственными услугами. Они могут быть только обязанностями, которые необходимо исполнять, как в нашем случае регистрации соответствующего медицинского изделия.

В заключение с учетом сказанного выше сформулируем, на наш взгляд, более точное понятие «государственная услуга». Государственная услуга — это установленная правовым актом управления функция органа исполнительной власти, выполняемая им безвозмездно или возмездно, по просьбе физического лица либо организации, добровольно заявивших о желании ее предоставления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бесчастнова Л. В.* Административно-правовое регулирование государственных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2008.
2. *Киселева Н. В.* Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2008. С. 6.
3. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации // *Les Russica*. — 2008. — Т. 67. — № 4. — С. 875—884.

нения по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации медицинских изделий // Российская газета. № 172. 2014. 1 авг.

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СОСТАВА УЧАСТНИКОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. Стратегическое планирование является одним из ключевых механизмов обеспечения целенаправленного и устойчивого развития государства, экономики и общества. С принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Российской Федерации начался новый этап формирования системы государственного стратегического планирования. В статье рассматриваются недостатки действующего правового регулирования состава участников стратегического планирования на федеральном уровне, а также высказываются предложения по совершенствованию механизмов стратегического планирования и привлечению к реализации стратегического планирования более широкого круга субъектов. Автором обосновывается необходимость расширения круга участников стратегического планирования за счет государственных корпораций, являющихся уполномоченными органами управления в отдельных отраслях, различных научных организаций, а также, в определенных случаях, хозяйствующих субъектов. Помимо этого, предлагается создание правовых механизмов, обеспечивающих сопряжение стратегического планирования и государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: стратегическое планирование, совершенствование законодательства, планирование, прогнозирование, социально-экономическое развитие.



**Алексей Геннадьевич
ДОБКИН,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

dobkinag@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.179-185

A. G. DOBKIN,

Postgraduate Student, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

dobkinag@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ABOUT LEGAL REGULATION OF STRUCTURE OF PARTICIPANTS OF STRATEGIC PLANNING AT THE FEDERAL LEVEL

Abstract. Strategic planning is one of the key mechanisms for ensuring targeted and sustainable development of the state, economy and society. With the adoption of June 28, 2014 No. 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation», a new stage in the formation of the state strategic planning system began in the Russian Federation. The article discusses the

© А. Г. Добкин, 2019

shortcomings of the current legal regulation of the composition of strategic planning participants at the federal level, and also makes suggestions for improving the mechanisms of strategic planning and involving a wider range of subjects in the implementation of strategic planning. The author justifies the need to expand the circle of participants in strategic planning at the expense of state corporations, which are authorized management bodies in certain industries, various scientific organizations, as well as, in certain cases, economic entities. In addition, it proposes the creation of legal mechanisms that ensure the combination of strategic planning and public-private partnership.
Keywords: *strategic planning, improvement of legislation, planning, forecasting, socio-economic development.*

С принятием в 2014 г. Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 172-ФЗ) впервые в новейшей истории Российской Федерации была сформирована системная правовая основа для реализации государственного стратегического планирования. Положения Закона № 172-ФЗ определяют цели и задачи стратегического планирования, устанавливают основные параметры системы документов стратегического планирования, а также закрепляют перечень участников стратегического планирования на различных уровнях, регламентируя их полномочия в данной сфере.

Важно отметить, что именно от полноты и определенности круга участников стратегического планирования в значительной степени зависит то, насколько эффективно будет проводиться работа по подготовке и реализации документов стратегического планирования. Стратегическое планирование как комплексный процесс, участие в реализации которого в той или иной степени принимают все элементы государственного аппарата и ряд ключевых для экономики хозяйствующих субъектов, нуждается в четком определении роли и места каждого участника этого процесса и, соответственно, меры их ответственности за достижение тех или иных стратегических целей и задач. При этом особенное значение имеют полнота и определенность правового регулирования данных вопросов применительно к стратегическому планированию, осуществляемому на федеральном уровне, поскольку именно на этом уровне документами стратегического планирования ставятся наиболее значимые цели и решаются наиболее масштабные задачи в сферах социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Закон № 172-ФЗ не содержит определения участников стратегического планирования, хотя ряд ключевых дефиниций, закрепленных в ст. 3 Закона № 172-ФЗ, так или иначе отсылает к этой категории. Перечень участников стратегического планирования на федеральном уровне устанавливается в ст. 9 Закона № 172-ФЗ. К их числу отнесены: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ,

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

федеральные органы исполнительной власти, а также иные органы и организации в случаях, если это предусмотрено нормативными правовыми актами.

Следует отметить: несмотря на то, что приведенный перечень участников формально является открытым, явно прослеживается логика, согласно которой основное участие в осуществлении стратегического планирования должен принимать достаточно узкий круг государственных органов, а привлечение к участию в нем иных общественных и государственных органов и организаций возможно только в отдельных случаях. В этой связи необходимо отметить несколько важных моментов.

Исходя из определений ключевых этапов стратегического планирования, связанных с непосредственной реализацией стратегических целей и задач — планирования и программирования, закрепленных в ст. 3 Закона № 172-ФЗ, деятельность участников стратегического планирования в рамках указанных этапов включает в том числе реализацию планов, государственных программ, а также ряда других документов стратегического планирования. Основополагающие документы стратегического планирования содержат ряд показателей, характеризующих цели развития в различных областях.

Например, в соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года² (далее — ОНДП) удельный вес в экономике организаций, осуществляющих технологические инновации, к 2024 г. должен достичь 50 %, к тому же году планируется достичь объемов экспорта несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долл. США, а также обеспечить формирование в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта товаров (работ, услуг) которых составит не менее 20 % ВВП страны. ОНДП содержит перечень мер, за счет принятия которых Правительство планирует достичь поставленные показатели, а обозначенные в ОНДП цели и меры детализируются в документах стратегического планирования более низкого уровня, которые предусматривают конкретные мероприятия, конечные сроки их реализации и соответствующее финансирование. Однако достаточно ли будет одних усилий Правительства и перечисленных выше участников стратегического планирования для реализации поставленных целей, если в конечном счете значительная часть из этих показателей в условиях рыночной экономики будет формироваться самостоятельными хозяйствующими субъектами?

Представляется, что одной из проблем Закона № 172-ФЗ является именно то, что эти субъекты «выпадают» из системы стратегического планирования. Фактически действующее правовое регулирование игнорирует прямую взаимосвязь между определяемыми государственными органами целями и показателями и теми хозяйствующими субъектами, которые в рамках своей деятельности в конечном итоге призваны вносить весомый вклад в достижение этих целей³.

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Утв. Председателем Правительства РФ 29.09.2018.

³ Старостин С.А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. Т. 67. № 4. С. 875—884.



Решению этой проблемы, на наш взгляд, в первую очередь должно способствовать сопряжение механизмов Закона № 172-ФЗ с механизмами государственно-частного партнерства (далее — ГЧП). Как отмечает А. Н. Лукина, «ГЧП является административно-правовой формой реализации исполнительной власти и местного самоуправления, в рамках которой органы публичной власти (органы государственной власти и органы местного самоуправления) вступают в партнерские отношения с частными лицами в целях реализации публичного интереса в виде эффективного и качественного исполнения функций, возложенных на органы публичной власти, и в целях привлечения в экономику частных инвестиций»⁴.

Представляется, что именно за счет включения хозяйствующих субъектов в работу по реализации долгосрочных публичных интересов, выраженных в документах стратегического планирования, обеспеченного на законодательном уровне, может быть обеспечена недостаточно прослеживаемая в рамках действующего правового регулирования взаимосвязь между целями и задачами развития, устанавливаемыми различными органами государственной власти, и деятельностью хозяйствующих субъектов.

Однако институционализация участия хозяйствующих субъектов в государственном стратегическом планировании в Законе № 172-ФЗ не должна ограничиваться сопряжением механизмов стратегического планирования и государственно-частного партнерства. Важным является обеспечение участия ключевых хозяйствующих субъектов и делового сообщества в целом в реализации этапов стратегического планирования, предшествующих непосредственной реализации стратегических целей и задач. По мнению Н. М. Казанцева, «именно экономические субъекты вкупе с академическими научными организациями только и способны предвидеть существенные события и явления будущего научно-промышленного развития и составлять те планы, которые только они и могут осуществлять. А государственные органы, которые определены Законом № 172-ФЗ как единственные по статусу участники стратегического планирования, не имеют кадровых возможностей ни предвидеть новое научно-промышленное развитие, ни осуществлять его»⁵.

Несмотря на, пожалуй, слишком критическую оценку возможностей действующих участников стратегического планирования, бесспорным является наличие у частных хозяйствующих субъектов, некоторые из которых самостоятельно осуществляют стратегическое планирование своей деятельности, широких возможностей в сфере анализа текущего состояния отдельных отраслей экономики, а также определения их перспективных направлений развития. Отсутствие эффективных правовых механизмов привлечения таких организаций к участию в осуществлении государственного стратегического планирования представляется недоработкой.

⁴ Лукина А. Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 9.

⁵ Казанцев Н. М. Ляпсусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции стратегического планирования // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. ИНИОН РАН. М., 2017. С. 39—43.

При этом, отдельно касаясь вопроса участия научных организаций в стратегическом планировании, следует отметить, что необходимость их привлечения к осуществлению стратегического планирования прямо вытекает из ряда положений Закона № 172-ФЗ. Например, в соответствии с законодательным определением прогнозирования, которое является неотъемлемым этапом стратегического планирования, закрепленном в п. 5 ст. 3 Закона № 172-ФЗ, под ним понимается деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Возможно ли научное обоснование прогнозов без участия в их разработке научных организаций? Действующее правовое регулирование круга участников стратегического планирования не предусматривает обязательное привлечение научных организаций к осуществлению стратегического планирования, в том числе прогнозирования. Например, Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период⁶ (далее — Прогноз), лишь отмечается, что такие организации могут привлекаться к разработке Прогноза. Представляется, что отнесение вопроса привлечения научных организаций к осуществлению стратегического планирования на усмотрение государственных органов является не совсем верным. Исходя из самой сущности стратегического планирования, в ходе которого невозможно обойтись без серьезного научного обоснования целевых и прогнозных показателей, устанавливаемых документами стратегического планирования, научные организации должны быть на постоянной основе включены в состав участников стратегического планирования.

Помимо этого, непоследовательным выглядит невключение в перечень «постоянных» участников стратегического планирования государственных корпораций (далее также — ГК), в первую очередь государственных корпораций, являющихся уполномоченными органами управления в отдельных отраслях, например, ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос».

В рамках реализации государственно-управленческих полномочий в отдельных отраслях данные организации осуществляют полномочия в сфере стратегического планирования, сходные с полномочиями федеральных органов исполнительной власти. Так, например, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»»⁷ ГК «Роскосмос» разрабатывает проекты государственных программ Российской Федерации, президентских программ, Федеральной космической программы России,

⁶ Утв. постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» // СЗ РФ 2015. № 46 (ч. I) Ст. 6398.

⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341.



межгосударственных и федеральных целевых программ, программ Союзного государства и программ международного сотрудничества в области космической деятельности, а также принимает участие в разработке проектов других программ в пределах своей компетенции.

Как и федеральные органы исполнительной власти, данные организации осуществляют разработку внутренних документов стратегического планирования. Например, в соответствии со ст. 19 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»⁸, корпорация для достижения целей, установленных законодательством, разрабатывает программу деятельности Корпорации на долгосрочный период, предусматривая в ней выполнение производственных, инвестиционных и финансовых показателей, в том числе заданий государственного оборонного заказа, а также мероприятий, обеспечивающих реализацию государственных программ.

Представляется, что такие организации, учитывая их роль в механизме государственного управления, а также принимая во внимание фактические полномочия в сфере стратегического планирования, должны быть включены в число «постоянных» участников стратегического планирования на федеральном уровне.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что действующее правовое регулирование состава участников стратегического планирования нуждается в существенной доработке, направленной на создание правовых механизмов, обеспечивающих участие более широкого круга субъектов в стратегическом планировании. Представляется, что это возможно осуществить путем законодательной дифференциации участников стратегического планирования, наделенных государственно-властными полномочиями, и участников стратегического планирования, представляющих научное, экспертное и деловое сообщество, предусмотрев в отдельных случаях возможность участия в реализации определенных этапов стратегического планирования и самостоятельных хозяйствующих субъектов. При этом в Законе № 172-ФЗ должны быть четко определены права, обязанности, ответственность, а также формы участия в стратегическом планировании участников, не наделенных государственно-властными полномочиями.

Такое разделение, с одной стороны, позволит сохранить решающую роль государственных органов в процессах стратегического планирования, а с другой — создаст возможности для более широкого участия научных, экспертных и деловых кругов в подготовке и реализации документов стратегического планирования, что будет способствовать повышению качества их проработки, а также обеспечению большей прозрачности работы по достижению определяемых ими целей и задач.

⁸ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лукина А. Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016.
2. Казанцев Н. М. Ляпсусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции стратегического планирования // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. ИНИОН РАН. — М., 2017. — С. 39—43.
3. Старостин С. А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. 67. — № 4.





**Анастасия
Дмитриевна
КАДЕТОВА,**

соискатель ученой степени
кандидата юридических
наук Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
**anastasiya_kadetova_@
rambler.ru**
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Аннотация. Статья посвящена выявлению субъектов правотворчества в Российской Федерации, среди которых значительная роль отведена органам исполнительной власти и иным органам государственной власти, осуществляющим правотворчество в виде издания административных нормативных правовых актов, имеющих подзаконный характер. Проведенный анализ субъектов правотворчества в Российской Федерации позволил выявить существенные недостатки в правовом регулировании порядка разработки, принятия, изменения и отмены административных нормативных правовых актов, который на данный момент лишь частично установлен федеральным законодательством и не регламентирует правотворческую деятельность субъектов, не входящих в систему органов исполнительной власти. Отсутствие единых, четких правил осуществления подзаконного правотворчества ведет к изданию необоснованных и неапробированных актов. Для повышения качества подзаконного правотворчества необходимо устранить существующую правовую неопределенность путем разработки единых правил подготовки, принятия, изменения и отмены подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность всех субъектов этой деятельности.

Ключевые слова: субъекты правотворчества, подзаконное правотворчество, административный нормативный правовой акт, органы государственной власти, органы исполнительной власти.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.186-193

A. D. KADETOVA,

Candidate for a degree of candidate of legal sciences, the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL)

anastasiya_kadetova_@rambler.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF LAWMAKING SUBJECTS

Abstract. The article deals with an identification of subjects of rule-making in Russian Federation among which outlook executive authorities and other public authorities that realize lawmaking by issue administrative regulatory legal acts. The analysis revealed significant failings in the regulation of the procedure for the development, adoption, amendment and cancellation of administrative regulatory legal acts, which are currently only partially estab-

lished by the federal legislation and do not regulate the law-making activities of many of its subjects that are not included in the system of executive authorities. The absence of uniform, clear rules for the provision of sub-legal law-making leads to the issuance of unreasonable and unproven acts. In order to improve the quality of regulatory law-making, it is necessary to eliminate the existing legal uncertainty by developing uniform rules governing the activities of all subjects of rule-making.

Keywords: *Subjects of rule-making, subordinate lawmaking, administrative regulatory legal act, public authorities, executive authorities.*

Правотворчество является правовой формой осуществления всех ключевых функций, возложенных на органы государственной власти. Наиболее широкими полномочиями на осуществление правотворческой деятельности в системе разделения властей наделена законодательная ветвь государственной власти, поскольку только ее органы имеют право принимать законодательные акты, обладающие верховенством на территории России. В целях организации упорядоченной правоприменительной деятельности иными органами государственной власти издаются подзаконные нормативные правовые акты, которые должны в полной мере соответствовать требованиям, установленным законодательством.

Вместе с тем превышения полномочий на издание нормативных правовых актов и другие злоупотребления, имеющие место в системе исполнительной власти, привели к возникновению в юридическом сообществе дискуссии о допустимости осуществления правотворчества «незаконодательными» органами государственной власти в контексте обсуждения проблем соблюдения принципа разделения властей. О такой дискуссии, обусловленной наличием существенных проблем в системе подзаконного правотворчества, в частности, свидетельствовал доктор юридических наук, профессор Ю. Г. Арзамасов в своем труде, посвященном ведомственному нормотворчеству¹.

На наш взгляд, современную российскую правовую систему невозможно представить без подзаконных нормативных правовых актов, которые в теории государственного управления принято называть административными нормативными правовыми актами или нормативными правовыми актами управления². Ценность таких актов состоит в предоставлении органам государственной власти необходимых рычагов реализации возложенных на них функций. Лишившись полномочий

¹ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М., 2013. С. 37.

² См., например: Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. — Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2001. — Ч. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция ; Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. М., 2015 ; Студеникина М. С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2.



на издание административных нормативных правовых актов (далее — нормативный акт), органы государственной власти не смогут гарантировать надлежащего уровня выполнения возложенных на них функций.

Для подтверждения этого тезиса стоит обратиться к основам конституционного строя и теории государства и права как фундаменту всех правовых институтов и категорий.

Так, согласно ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства³. Органы государственной власти реализуют свои полномочия в целях обеспечения выполнения государством этой высшей обязанности перед народом.

Взятые на себя обязательства государство реализует путем осуществления государственной власти, разделенной на законодательную, исполнительную и судебную. Эти фундаментальные конституционные нормы, отражающие сущность и назначение Российского государства, являются основой для построения всех современных правовых институтов.

Как известно из теории государства и права, государство выполняет взятые на себя обязательства в определенных правовых формах. К правовым формам осуществления функций государства относятся: правотворческая, правоприменительная, контрольно-надзорная, оперативно-исполнительная, правоохранительная⁴. Только использование всех правовых форм в комплексе дает возможность государству реализовать возложенные на него функции, исполнить свое назначение в обществе.

При этом под правотворчеством понимается правовая форма реализации государственных функций, состоящая в установлении, изменении или отмене правовых норм и находящая внешнее выражение в источниках права⁵. Именно в такой правовой форме субъекты публичного управления реализуют долгосрочные управленческие решения, распространяющие свое действие на неопределенный круг лиц.

Высшим проявлением правотворчества является принятие по результатам референдума новой конституции, поскольку в таком случае народ выражает свою волю в отношении всех важнейших институтов жизни общества непосредственно. В свою очередь, среди органов государственной власти Федеральное Собрание РФ обладает исключительными полномочиями на принятие федеральных законов, которые, развивая положения Конституции РФ, формируют правовую систему России и являются опорой всего правового регулирования.

Вместе с тем Конституцией РФ предусмотрена возможность осуществления правотворчества в форме не только федеральных законов, но и иных правовых актов. В то же время иные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 4 Конституции РФ).

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ).

⁴ Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2015. С. 252.

⁵ Гревцов Ю.И., Козлихин И. Ю. Энциклопедия права : учебное пособие. СПб., 2008. С. 478.

В отношении обозначенной дискуссии с представителями научного сообщества, полагающими, что подзаконное правотворчество нарушает принцип разделения властей, хотелось бы отметить, что подзаконные акты не нарушают данного принципа при условии их соответствия вышестоящим источникам права. Такие акты носят уточняющий характер по отношению к законам и способствуют эффективной реализации функций, возложенных на органы государственной власти.

Все органы государственной власти выполняют функции государства в пределах предоставленных им полномочий. Для выполнения возложенных функций каждому органу государственной власти необходимо использовать все правовые формы в достаточном для этого объеме, поскольку без такой возможности они не смогут реализовать обязанность государства перед народом. Из этого следует, что в пределах предоставленных полномочий все органы государственной власти могут осуществлять правотворчество в целях выполнения возложенных на них функций, если это напрямую не запрещено федеральным законом.

Среди субъектов, наделенных правом осуществлять подзаконное правотворчество, т.е. своими формализованными действиями устанавливать общеобязательные для исполнения нормы права, особая роль отводится Президенту РФ. Его нормативные акты, принимаемые в форме указов, обладают исключительным значением среди правовых источников благодаря статусу Президента РФ как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

Президент РФ, не относящийся ни к одной из ветвей государственной власти, наделен особыми полномочиями, которые позволяют поддерживать баланс всей системы государственного управления. В этой связи нормативные акты, издаваемые Президентом РФ, обладают специфическим статусом. С другими подзаконными актами их объединяет требование об обязательном соответствии Конституции РФ и федеральным законам. В то же время указы Президента РФ могут быть направлены не на уточнение законодательных положений, а на создание абсолютно нового регулирования (т.е. быть направлены не только на исполнение закона, но и на восполнение пробела в законодательстве).

Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции РФ «издание Президентом России указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается до принятия соответствующих законодательных актов»⁶. Таким образом, Президент РФ вправе осуществлять так называемое опережающее правотворчество в целях регулирования вопросов, не регламентированных законодательством.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом».



Важная роль среди субъектов правотворчества отведена органам исполнительной власти во главе с Правительством РФ, поскольку издаваемые ими нормативные акты составляют основной массив подзаконного регулирования в силу возложенных на указанные органы функций и полномочий.

Совокупность таких актов составляет основное звено системы подзаконных актов, поскольку наибольший массив административно-правового регулирования в России осуществляют федеральные органы исполнительной власти.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность⁷ путем издания нормативных актов, а также в иных правовых формах. В связи с этим акты Правительства РФ занимают более высокую ступень в иерархичной системе нормативных актов органов исполнительной власти.

Издание Правительством РФ нормативных актов в форме постановлений направлено на выполнение нескольких задач, состоящих:

- в административно-правовом регулировании общественных отношений на основании и во исполнение требований законодательства;
- организации деятельности системы органов исполнительной власти;
- налаживании межведомственного взаимодействия в системе исполнительной власти.

При этом в форме нормативных актов Правительство РФ осуществляет и опосредованное регулирование, принимая акты с указаниями в адрес органов исполнительной власти о необходимости принятия нормативных актов, направленных на регламентацию тех или иных общественных отношений.

В соответствии с требованиями, установленными Президентом РФ, осуществлять нормативно-правовое регулирование среди федеральных органов исполнительной власти могут только федеральные министерства. При этом федеральные службы и федеральные агентства не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ⁸.

Таким образом, федеральные министерства относятся к субъектам правотворчества, в то время как федеральные службы и федеральные агентства относятся к субъектам правотворчества только в исключительных случаях.

Это подтверждается и сведениями регистра полномочий федеральных органов исполнительной власти, по данным которого самым меньшим количеством полномочий по разработке и принятию нормативных актов обладают федеральные службы и агентства: Ростуризм — 1, Россотрудничество — 1, Россвязь — 1, Росреестр — 1, Рособороннадзор — 1 и т.д. Для сравнения: у Минздравсоцразвития России — 219, Минэкономразвития России — 109, Минтранса России — 106, Минобрнауки России — 87 полномочий и т.д.⁹

⁷ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.). Ст. 12 // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁸ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 29 сентября 2017 г.). Пп. «в» п. 4, пп. «г» п. 5 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁹ Уманская В. П. Указ. соч. С. 15.

Порядок подготовки, официального опубликования и вступления в законную силу нормативных актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, определяется:

- Конституцией РФ¹⁰;
- Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;
- Порядком опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, установленным Президентом РФ¹¹;
- Регламентом Правительства Российской Федерации и Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации¹²;
- Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ¹³, а также Разъяснениями о применении указанных правил, утвержденными Министерством юстиции РФ¹⁴.

Вместе с тем органами исполнительной власти, осуществляющими правотворчество, могут утверждаться собственные правила подготовки, принятия, изменения и отмены актов. Такие внутриведомственные правила не должны противоречить порядку, установленному законодательством, и призваны более детально регламентировать осуществление данной процедуры в рамках деятельности отдельного органа государственной власти.

Как видим, порядок подготовки, утверждения, внесения изменений и отмены нормативных актов органов исполнительной власти закреплён в различных источниках, что требует комплексного подхода при его применении. Конечно, у подобного разрозненного закрепления существует ряд очевидных недостатков, о которых неоднократно говорили сторонники разработки и принятия федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», однако в контексте рассмотрения субъектов правотворчества хотелось бы обратить вни-

¹⁰ Конституция РФ. Ст. 115.

¹¹ Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 29 мая 2017 г.) // СЗ РФ. 1996. № 22 Ст. 2663.

¹² Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (в ред. от 2 февраля 2019 г.) // СЗ РФ. 2004. Ст. 2313.

¹³ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. от 2 февраля 2019 г.) // СЗ РФ. 1997. Ст. 3895.

¹⁴ Приказ Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. от 25 мая 2009 г.) // Российская газета. № 108. 24 мая 2007 г.



мание на другой аспект. Дело в том, что перечисленные акты регламентируют не все подзаконное правотворчество на федеральном уровне. Ими не регулируется нормотворческая деятельность органов государственной власти, не относящихся к исполнительной власти.

Однако органы государственной власти, не относящиеся к исполнительной власти, также осуществляют возложенные на них функции в форме нормативных актов и относятся к субъектам правотворчества в пределах предоставленных им полномочий.

Как уже было отмечено, наибольший объем подзаконных нормативных правовых актов издается органами исполнительной власти. Однако это не исключает возможности издания подзаконных актов иными субъектами публичного управления. Это вполне логично, поскольку издание нормативных актов представляет собой отдельную правовую форму реализации функций государства. Поэтому было бы ошибкой полагать, что какая-то из ветвей государственной власти, даже по ограниченному кругу вопросов и в пределах своей компетенции, целиком и полностью лишена полномочий на осуществление нормативного правового регулирования общественных отношений.

Их правотворчество связано с объективной необходимостью в подзаконном регулировании большинства сфер общественной жизни. Так, регулирование организационно-распорядительной деятельности в судебной системе может регламентироваться на подзаконном уровне в целях уточнения положений законодательных актов. Между тем органы исполнительной власти не могут решать данные вопросы, поскольку это не входит в их компетенцию. В этой связи возникает вопрос: может ли целая ветвь государственной власти обойтись без полномочий на осуществление подзаконного правотворчества? Безусловно, с учетом реалий современной правовой системы, без таких полномочий система органов государственной власти обойтись не может, о чем свидетельствуют и содержащиеся в законодательстве отсылки к нормативным актам Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ¹⁵.

Кроме того, органы государственной власти, не относящиеся ни к одной из ветвей государственной власти (такие как Счетная палата РФ и Прокуратура РФ) также наделены полномочием на издание нормативных актов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Таким образом, задача определения точного перечня субъектов публичного управления, наделенных правом на издание нормативных актов, имеет практический характер, поскольку после его установления становится очевиден значительный пробел в существующем регулировании порядка подготовки, принятия, внесения изменений и отмены нормативных актов.

Пробельность правового регулирования правотворческой деятельности приводит к противоречивой практике органов государственной власти. Так, например, нормативные акты органов государственной власти, не входящих в систему органов исполнительной власти, не проходят процедуры регистрации в Мини-

¹⁵ См., например: ч. 2 ст. 8.1, ч. 2 ст. 19 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 12 ноября 2018 г.) // Российская газета. № 170. 29 июля 1992 г.

стерстве юстиции РФ, хотя затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Существующие проблемы свидетельствуют о необходимости разработки единого правового регулирования правотворческой деятельности всех ее субъектов. Вместе с тем такое регулирование не может быть установлено Правительством РФ, поскольку руководство деятельностью органов государственной власти, не относящихся к исполнительной власти, не входит в компетенцию Правительства РФ. Временной альтернативой, до принятия соответствующего федерального закона, может стать утверждение Президентом РФ указа, регламентирующего все стадии подзаконного правотворчества.

Издание нормативных актов органами государственной власти и должностными лицами является эффективной правовой формой реализации функций государства. Важность этой деятельности, осуществляемой субъектами правотворчества, обусловлена не только практической значимостью, но и теоретическими и конституционными основами. В целях повышения качества нормативных актов и для решения существующих практических проблем представляется необходимым упорядочить реализацию правотворческих полномочий всех субъектов правотворческой деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 480 с.
2. *Гревцов Ю. И., Козлихин И. Ю.* Энциклопедия права : учебное пособие. — СПб. : Изд-во юрид. факультета Санкт-Петербургского университета, 2008. — 772 с.
3. *Радько Т. Н.* Проблемы теории государства и права : учебник. — М. : Проспект, 2015. — 603 с.
4. *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. — Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2001. — Ч. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. — 432 с.
5. *Студеникина М. С.* Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2014. — № 2.
6. *Уманская В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. — М. : Норма, 2015. — 288 с.





**Дмитрий Михайлович
МАТЮШЕНКОВ,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

mdm95@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Аннотация. В статье идет речь о взаимодействии полиции и общественных объединений, привлекаемых для участия в охране общественного порядка как об одной из форм реализации правоохранительной функции государства в сфере обеспечения общественной безопасности. Выявляется ряд противоречий в содержании правовых норм, регулирующих участие граждан в охране общественного порядка и деятельность общественных объединений, препятствующих эффективному правовому регулированию. Анализируются законодательное регулирование и фактические механизмы взаимодействия государства и общества в указанной сфере, в частности формы контроля со стороны полиции за деятельностью общественных объединений правоохранительной направленности, механизмы привлечения государством таких объединений для обеспечения общественного порядка, вопросы специальной подготовки членов общественных объединений. Дается оценка эффективности взаимодействия полиции и общественных объединений. Выявляется ряд проблем как в содержании нормативных актов, регулирующих взаимодействие, так и при реализации взаимодействия на практике. Предлагаются пути преодоления выделенных проблем.

Ключевые слова: правоохранительная функция государства, полиция, общественный порядок, общественные объединения, общественные объединения правоохранительной направленности, участие граждан в охране общественного порядка, добровольные народные дружины, взаимодействие общества и государства, подготовка членов общественных объединений правоохранительной направленности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.194-199

D. M. MATUSHENKOV,

Postgraduate student of the Department of administrative law and procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

mdm95@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

SOME ASPECTS OF POLICE AND PUBLIC ASSOCIATIONS INTERACTION IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER PROTECTION

Abstract. The article deals with the interaction of the police and public associations involved in the protection of public order, as one of the forms of implementation of the law enforcement function of the state in the field of

public security. A number of contradictions in the content of legal norms regulating the participation of citizens in the protection of public order and the activity of public associations that impede effective legal regulation are revealed. The article analyzes the legislative regulation and the actual mechanisms of interaction between the state and society in this area, in particular, the forms of control by the police over the activities of public associations of law enforcement orientation, the mechanisms of state involvement of such associations to ensure public order, the issues of special training of members of public associations. The efficiency of interaction between the police and public associations is evaluated. A number of problems are revealed both in the maintenance of normative acts regulating interaction and in the implementation of interaction in practice. The ways of overcoming of the allocated problems are offered.

Keywords: law-enforcement function of the state, police, public order, public associations, public associations of law-protection orientation, participation of citizens in the protection of public order, voluntary national teams, interaction of society and the state, training of members of public associations of law-enforcement orientation.

Задача охраны общественного порядка традиционно является одной из ключевых функций государства. Эта функция получила название правоохранительной и обычно рассматривается в ключе деятельности органов государственной власти. Так, Ю. В. Степаненко указывает, что «охранительную функцию права реализует охранительная (правоохранительная) деятельность государства»¹, и с этим определением мы можем согласиться. Однако федеральное законодательство позволяет полиции привлекать для охраны общественного порядка общественные объединения, порядок взаимодействия с которыми будет рассмотрен в настоящей статье.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации в пункте «Д» ч. 27 устанавливает, что в основе обеспечения общественной безопасности находится система взаимодействия общественных объединений и правоохранительных органов. К числу таких общественных объединений могут быть отнесены общественные объединения правоохранительной направленности и добровольные народные дружины.

Ю. И. Церникель и А. Г. Сухова указывают, что перед общественными объединениями правоохранительной направленности стоят задачи обеспечения личной и общественной безопасности, охраны общественного порядка, оказания содействия правоохранительным органам².

¹ Степаненко Ю. В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов // Современный юрист. 2013. № 3.

² Сухова А. Г., Церникель Ю. И. Взаимодействие органов внутренних дел и добровольных общественных формирований по охране общественного порядка // Вестник Барнаульского юридического института. 2011. № 1 (20).



Порядок взаимодействия общественных объединений и добровольных народных дружин с полицией определяется Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», где установлены права перечисленных выше общественных объединений, порядок их создания, а также определяется спектр поставленных перед ними задач. При анализе положений указанного Федерального закона можно сделать вывод, что на полицию возложены функции координации и управления общественными объединениями, привлекаемыми для охраны общественного порядка. Однако в ряде случаев управление и координацию их деятельности затрудняют формулировки Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», что проявляется уже на этапе создания этих общественных объединений.

Статья 11 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ устанавливает, что осуществление деятельности общественного объединения правоохранительной направленности возможно только после включения его в реестр общественных объединений правоохранительной направленности. Аналогичная норма установлена ч. 3 ст. 12 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» для добровольных народных дружин, что порождает коллизию с нормами Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», где в ст. 3 установлено право объединения граждан в общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и местного самоуправления.

Нам представляется, что, по сути, имеет место вмешательство органов МВД³ в деятельность добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, так как речь идет о получении своего рода разрешения на осуществление деятельности по охране общественного порядка, без которого иная другая деятельность такого объединения невозможна. Вместе с тем ведение таких реестров можно определить как форму контроля полиции за общественными объединениями, привлекаемыми к охране общественного порядка. Отметим, что в теории административного права также предполагается отсутствие руководства деятельностью общественных объединений со стороны государства⁴, как это указывает Д. Н. Бахрах, тем не менее анализ системы управления общественными объединениями правоохранительной направленности и добровольными народными дружинами демонстрирует, что на практике государство все же может вмешиваться в деятельность общественных объединений с целью управления ими и контроля за их деятельностью.

Представляется интересным рассмотрение формирования руководящего состава общественных объединений, взаимодействующих с полицией в сфере охраны общественного порядка. Так, существует различный подход к формированию руководящих органов общественных объединений правоохранительной

³ Матюшенков Д. М. Правовые и организационные проблемы добровольных народных дружин и дальнейшее развитие этого института в Российской Федерации // Современный юрист: Русско-итальянский международный университет (Институт). М., 2017. № 4 (21). С. 108—115.

⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов М., 2004. С. 293.

направленности и добровольных народных дружин. В отношении первых федеральное законодательство не содержит отдельных положений, регулирующих порядок назначения руководства, что породило появление таких актов, как приказ Главного управления МВД России по Ставропольскому краю от 26 сентября 2014 г. № 874 «Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и регистрации общественных объединений правоохранительной направленности», где было закреплено, что руководитель общественного объединения правоохранительной направленности назначается при принятии решения о создании общественного объединения правоохранительной направленности.

Иной подход применяется в отношении добровольных народных дружин, где приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин» устанавливает необходимость согласования кандидатур командиров народных дружин с руководителями территориальных органов МВД России. По всей видимости, такой подход законодателя был обусловлен желанием создать относительно профессиональные структуры — добровольные народные дружины, с другой стороны, сохранив за гражданами право на объединение для охраны общественного порядка в пределах своей территории.

Тем не менее можно сделать вывод о том, что здесь целесообразна унификация подходов к формированию руководства общественных объединений, привлекаемых для участия в охране общественного порядка, и осуществление правового регулирования не на уровне нормативных правовых актов Министерства внутренних дел, но на уровне федерального закона.

Отдельно стоит обратить внимание на механизмы привлечения полицией общественных объединений правоохранительной направленности для обеспечения общественного порядка. Из текста Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» не вполне ясно, чем различаются деятельность по содействию полиции в охране общественного порядка и предупреждение и пресечение правонарушений, предусмотренные ч. 3 ст. 11 п. 1 и 2 в качестве видов деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. Пунктом 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции» установлено, что полиция реализует деятельность по предупреждению и пресечению административных правонарушений и уголовных преступлений, а потому подобная формулировка фактически означает дублирование пунктами 1 и 2 самих себя. По сути, оказывая содействие полиции, общественные объединения правоохранительной направленности в том числе участвуют и в мероприятиях по предупреждению правонарушений.

Особенно интересно, что ч. 7 ст. 11 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» определено, что общественные объединения правоохранительной направленности оказывают содействие полиции в случае получения обращения от нее, с целью привлечения членов общественного объединения правоохранительной направленности для участия в мероприятиях по охране общественного порядка. Такой подход, при буквальном толковании нормы означает, что общественное объединение правоохранительной направленности без получения такого обращения может лишь информировать полицию об угрозах общественному порядку, не предпринимая при этом никаких самостоятельных



действий. По нашему мнению, такой подход является неверным, так как в случае непосредственной угрозы охране общественного порядка члены общественного объединения правоохранительной направленности должны иметь право пресечь правонарушение, имея на то закрепленные законом основания.

Еще одним направлением взаимодействия общественных объединений, привлекаемых для охраны общественного порядка и полиции, является подготовка членов таких объединений для выполнения ими задач по охране общественного порядка. Для членов общественных объединений правоохранительной направленности такой подготовки не предусмотрено, ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливает, что народные дружинники готовятся по основным направлениям функционирования ДНД, с учетом возможности применения физической силы, необходимости оказания первой помощи, в соответствии с порядком, установленным МВД России. Такой порядок установлен в приказе МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи», и предполагает проведение сотрудниками территориального отдела МВД 30-минутного инструктажа, в ходе которого проверяются наличие и чистота форменной одежды, затем сотрудником МВД производится проверка знания народным дружинником своих прав и обязанностей, законодательства об охране общественного порядка.

Несколько иной подход предлагает Примерная (типовая) программа подготовки народных дружинников по основным направлениям деятельности народных дружин к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи, которая предусматривает проведение 25 инструктажей продолжительностью не более 15 минут, по окончании которых подготовка народного дружинника считается завершенной. По нашему мнению, такая система подготовки негативно сказывается на качестве охраны общественного порядка, осуществляемого общественными объединениями, привлекаемыми к охране общественного порядка. Решением этой проблемы могло бы стать заимствование опыта Тамбовского государственного университета имени Р. Г. Державина, где добровольные народные дружинники проходят подготовку на базе тренировочного центра УМВД по Тамбовской области⁵.

Проведенный анализ показывает наличие комплекса проблем правового регулирования взаимодействия полиции и общественных объединений, привлекаемых для охраны общественного порядка. Это заставляет нас задуматься о возможности проведения реформы этой системы, подобно административной реформе, затронувшей систему органов исполнительной власти. Ее результатом, как справедливо заметил С. А. Старостин, стало завершение работы по ликвидации избыточных и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти⁶, а в нашем случае результатом этой реформы должно стать формиро-

⁵ Новиков С. В. Особенности процесса подготовки добровольного народного дружинника в Тамбовском государственном университете имени Г. Р. Державина // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 9. С. 317—321.

⁶ Старостин С.А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. № 4.

вание одного общественного объединения, основанного на базе добровольных народных дружин, тесно взаимодействующего с полицией как в вопросах охраны общественного порядка, так и в вопросах материально-технического оснащения и кадровой подготовки, правовое регулирование деятельности которого будет закреплено федеральным законом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. — М., 2004.
2. Матюшенков Д. М. Правовые и организационные проблемы добровольных народных дружин и дальнейшее развитие этого института в Российской Федерации // Современный юрист / Русско-итальянский международный университет (институт). — 2017. — № 4 (21). — С. 108—115.
3. Новиков С. В. Особенности процесса подготовки добровольного народного дружинника в Тамбовском государственном университете имени Г. Р. Державина // Социально-экономические явления и процессы. — 2014. — № 9. — С. 317—321.
4. Старостин С. А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — № 4.
5. Степаненко Ю. В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов // Современный юрист. — 2013. — № 3.
6. Сухова А. Г., Церникель Ю. И. Взаимодействие органов внутренних дел и добровольных общественных формирований по охране общественного порядка // Вестник Барнаульского юридического института. — 2011. — № 1 (20).





**Александр Сергеевич
ОГИЕНКО,**

соискатель кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
администратор
Звенигородского
городского суда
Управления Судебного
департамента
в Московской области
gans777@inbox.ru
105064, Россия, г. Москва,
ул. Земляной вал, д. 48-а

ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СФЕРЕ ИММИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье идет речь о полномочиях субъектов РФ в сфере миграции. Рассмотрены проблемы противодействия преступлениям и административным правонарушениям. Сделаны выводы о проблемах законодательства в сфере миграции, рассмотрены конкретные примеры решений в сфере миграции в некоторых субъектах РФ, в том числе по поводу практики реализации региональными органами власти полномочий в сфере миграции, которые отражают их влияние на противоправность в миграционной сфере. Так, на протяжении многих лет сокращаются квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации. Причем потребность в квотах не уменьшается, что повышает напряженность. Сделан вывод о необходимости формирования механизма распределения квот. Должна быть создана комиссия с участием представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в том числе в сфере миграции и в сфере безопасности, а также органов службы занятости этих регионов. Должна быть повышена ответственность региональных властей за качество работы по определению квот. Это связано с двумя факторами: региональные органы должны более ясно понимать как социальную нагрузку на инфраструктуру, так и реальные потребности отдельных работодателей в привлечении иностранных работников.

Ключевые слова: миграция, миграционное законодательство, административные правонарушения, административная ответственность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.200-207

A. S. OGIEENKO,

*Applicant to the Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Administrator Zvenigorod City Court Office
of the Judicial Department in the Moscow region
gans777@inbox.ru
105064, Russia, Moscow, ul. Zemlyanoy val, 48-a*

POWERS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON COUNTERACTION TO OFFENSES IN THE FIELD OF THE IMMIGRATION RELATIONS

Abstract. *The article deals with the powers of the constituent entities of the Russian Federation in the field of cooperation. The problems of combating crimes and administrative offenses. Conclusions about the problems of legislation in the field of migration are made, and concrete examples of solutions in the field of activity in some subjects of the Russian Federation are considered. The author makes several conclusions about the practice of regional authorities exercising authority in the field of migration, which reflect their impact on wrongfulness in the migration sphere. Thus, over the years, the quota for issuing temporary residence permits in the Russian Federation to foreign citizens and stateless persons has been reduced. Moreover, the need for quotas is not reduced, which increases the tension. It is concluded that it is necessary to form a quota distribution mechanism. A commission should be created with the participation of representatives of territorial bodies of federal executive bodies, including in the field of migration and security, as well as the employment services of these regions. The responsibility of the regional authorities for the quality of quota determination work should be increased. This is due to two factors: regional authorities should more clearly understand both the social burden on the infrastructure and the real needs of individual employ.*

Keywords: *migration, migration legislation, administrative offenses, administrative responsibility.*

Миграционные процессы в России характеризуются спецификой в каждом субъекте Российской Федерации. Это обусловлено прямым влиянием на миграцию географических, экономических, культурных и других особенностей региона.

Неравномерное распределение иммиграционных потоков по территории России не позволяет решать за счет мигрантов экономические и демографические проблемы отдельных регионов.

Особо острую потребность в решении демографических проблем путем иммиграционных потоков испытывают регионы Сибири и Дальнего Востока. Как отмечается в исследованиях ученых, население Дальнего Востока сокращается наиболее быстро. После пика выезда населения, пришедшегося на 1990-е гг.,



интенсивность оттока в результате внутрироссийской миграции в Дельневосточном федеральном округе, начиная с 2000 г., держится на уровне 4—6 человек на 1 000 населения, 30—40 тыс. человек ежегодно, и, несмотря на ожидания скорого прекращения оттока населения, тенденции пока не меняются¹.

Территориальные особенности иммиграционных отношений определяют необходимость дифференцированного подхода в государственном управлении ими. В силу специфики миграционных процессов каждый регион требует своей системы мер по управлению иммиграционными потоками, в том числе мер по противодействию незаконной миграции и нарушениям законности в миграционной сфере.

Анализ практики реализации региональными органами власти указанных полномочий позволяет сделать ряд выводов, отражающих их влияние на противоправность в миграционной сфере.

Первый вывод заключается в общей тенденции сокращения на протяжении нескольких лет квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации. В 2019 г. указанная квота составила 83 480², что на 7,6 % меньше, чем в 2018 г. (90 360)³. В 2017 г. этот показатель составлял 110 160. Аналогичная тенденция проявляется и в отношении квот на приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности. В 2019 г. указанная квота составила 144 583 приглашения⁴, что на 20 % меньше, чем в 2018 г. (178 454)⁵.

Следует отметить: несмотря на то, что значительное количество иностранных граждан из стран — членов ЕАЭС имеют право работать на территории Российской Федерации без разрешительных документов, трудовые мигранты из стран с визовым режимом представляют по своей численности значительную долю. Так, к концу ноября 2018 г. трудовые мигранты имели 1,81 млн действительных разрешительных документов для работы (разрешений на работу и патентов),

¹ См.: Вишневский А. Г., Денисенко М. Б., Зайончковская Ж. А., Мкртчян Н. В. Демографические вызовы России. Часть третья — миграция // Демоскоп. 2017. № 753—754. С. 1—10.

² Распоряжение Правительства РФ от 15.11.2018 № 2496-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2019 год» // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7460.

³ Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2017 № 2581-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год» // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7279.

⁴ Постановление Правительства РФ от 06.12.2018 № 1494 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2019 год» // СЗ РФ. 2018. № 51. Ст. 8005.

⁵ Постановление Правительства РФ от 06.12.2017 № 1479 (ред. от 23.06.2018) «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2018 год» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7637.

около 1,1 млн человек имели право работать без таких документов (граждане стран — членов ЕАЭС)⁶.

Второй вывод непосредственно вытекает из первого и состоит в том, что в условиях неумещающегося спроса на рассматриваемые квоты обостряется проблема, связанная с получением иностранными гражданами указанных квот. Большое количество иностранных граждан, желающих получить разрешение, приводит к очередям. В то же время очереди людей, которые ожидают приема документов для получения квот, становятся фактором, который способствует проявлению различных форм мошенничества, драк, массовых беспорядков⁷.

Третий вывод логически обусловлен вторым и касается актуальной в настоящее время проблемы отсутствия механизма распределения квоты между иностранными гражданами. Большие очереди за квотами в условиях отсутствия четких критериев их распределения между обратившимися за их получением иностранными гражданами, а также отсутствия механизма оценки на соответствие указанным критериям заявившихся кандидатов приводят к повышенной нагрузке и злоупотреблениям должностными лицами, ответственными за распределение квот. Указанная проблема сопряжена с высокими коррупционными рисками, приводит к активизации диаспор и посредников, создавая благоприятную обстановку для получения разрешений на временное проживание узкой категорией мигрантов. В итоге использование квоты не соответствует интересам субъекта Российской Федерации. В целях решения указанной проблемы и совершенствования порядка выдачи иностранным гражданами разрешений на временное проживание МВД России подготовлен проект федерального закона о внесении изменений в ст. 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸ (далее — Закон № 115-ФЗ), предусматривающий распределение квот решением комиссии, созданной в этих целях высшим должностным лицом субъекта РФ, с участием представителей территориальных органов заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, в том числе в сфере миграции и в сфере безопасности, а также органов службы занятости и социальной защиты⁹.

Анализ законодательного предложения МВД России, по нашему мнению, свидетельствует о попытке федерального органа исполнительной власти освободиться от назревшей и острой проблемы. Вместе с тем предлагаемый вариант отнюдь не гарантирует ее эффективное решение.

С одной стороны, региональные власти сами определяют свою квоту на основе анализа демографической и социально-экономической ситуации в регионе. Более того, у органов государственной власти субъектов РФ есть еще

⁶ Мкртчян Н., Флоринская Ю. Миграционный прирост: самые низкие показатели за постсоветский период // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2018. № 22 (83). С. 17.

⁷ Более тысячи мигрантов собрались у здания ФМС в Екатеринбурге в надежде получить квоты // URL: <https://tass.ru/ural-news/2677894> (дата обращения: 13.01.2019).

⁸ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=7&npa=83777>.



одно очень важное полномочие, касающееся регулирования ими численности иностранных граждан. Согласно п. 3 ст. 18 Закона № 115-ФЗ, органы государственной службы занятости субъекта РФ выдают заключения о разрешении на привлечение и использование иностранных работников, без которых органы внутренних дел не могут выдать указанные разрешения запросившим их организациям-работодателям.

С другой стороны, правоприменительная практика свидетельствует, что региональные органы власти не всегда добросовестно исполняют свои функции и полномочия, связанные с определением квот. В частности, в пояснительной записке к указанному выше законопроекту отмечается, что квота в России расходуется неравномерно. Так, квота, установленная для Чувашской Республики и Тамбовской области, за первое полугодие 2018 г. израсходована в полном объеме. В свою очередь, расход квоты в Волгоградской и Тверской областях за указанный период составляет менее 20 %. Указанные данные свидетельствуют о существовании проблемы, которая заключается в том, что регионы не учитывают свои реальные потребности при определении квот, при этом ответственности за это никакой не несут. И это, на наш взгляд, является четвертой по счету проблемой (наряду с тремя вышеперечисленными).

На неэффективность предусмотренной действующим миграционным законодательством системы оценки потребности рынка труда в иностранных работниках указывают исследования экономистов. Так, А. И. Татаркин и А. В. Васильева отмечают, что «система квотирования иностранной рабочей силы в России вызывает серьезные нарекания прежде всего потому, что установленные квоты не отражают реального спроса экономики на мигрантов. Это, в свою очередь, обусловлено базированием оценки потребности рынка труда в иностранной рабочей силе на одном источнике информации — заявках работодателей на привлечение иностранной рабочей силы»¹⁰.

С. В. Рязанцев считает, что «система выдачи разрешений на работу в России как для работодателей, так и для мигрантов является непрозрачной. Даже те работодатели, которые заявили о желании нанять трудовых мигрантов заблаговременно, не имеют возможности это сделать. Виной всему является отсутствие системы закрепления квоты за конкретными работодателями, непрозрачная и коррумпированная система, созданная вокруг квот»¹¹.

В качестве аргументов неэффективности системы квотирования С. В. Рязанцев приводит следующие сведения: в 2003 и 2007 гг. квота выполнена на 40 и 20 %, соответственно, в середине 2008 г. власти в срочном порядке были вынуждены увеличивать квоту, которая была исчерпана уже в июне¹². Необходимо отметить, что в 2018 г. Правительство РФ также пошло на существенное повы-

¹⁰ Татаркин А. И., Васильева А. В. Оценка потребности российского рынка труда в иностранной рабочей силе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 2 (287). С. 14.

¹¹ Рязанцев С. В. Россия и Казахстан в Евразийской миграционной системе: тенденции развития, социально-экономические последствия миграции и подходы к регулированию // URL: http://carim-east.eu/media/CARIM-East_RR-2013-43.pdf. С. 34 — 35.

¹² Рязанцев С. Указ. соч.

шение ранее утвержденной квоты, она была повышена со 140 423 приглашений на въезд до 178 454 приглашений.

Таким образом, вполне закономерными и справедливыми выглядят предложения МВД России в части отнесения полномочий по распределению квот между иностранными гражданами к компетенции органов государственной власти субъектов РФ: тот, кто создал проблему, тот и должен отвечать за ее решение.

По нашему мнению, повышение ответственности региональных властей за качество работы по определению квот на выдачу разрешений на временное проживание, а также квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности является стратегически важным направлением развития противодействия противоправности в миграционной сфере. С чем это связано?

Во-первых, региональным органам власти более ясной представляется картина с социальной нагрузкой на инфраструктуру отдельных районов внутри региона, повышающейся из-за притока мигрантов. Поскольку региональная власть ближе к населению, чем федеральная, очевидно, что проблемы местного населения в регионе ей тоже более понятны и близки.

Во-вторых, очевидной нам представляется более высокая осведомленность региональных властей о реальных потребностях отдельных работодателей в привлечении иностранных работников. В частности, региональные органы могут более полно и объективно оценить, имеется ли реальная возможность удовлетворить кадровые потребности отдельных предприятий региона за счет местных жителей, либо указанная потребность может быть удовлетворена за счет жителей близлежащих регионов, либо исключительно иностранные работники являются единственно возможным источником удовлетворения указанных потребностей.

Наряду с рассмотренными нами полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по подготовке предложений по определению квот (п. 2 ст. 6 и п. 1 ст. 18 Закона № 115-ФЗ), заслуживают внимания и другие полномочия указанных органов, связанные с противодействием нарушениям в миграционной сфере¹³.

К указанным полномочиям необходимо относить оценку эффективности использования иностранной рабочей силы, вклада иностранных работников в социально-экономическое развитие субъекта Федерации (п. 2 ст. 18.1), а также осуществление контроля за трудовой деятельностью иностранных работников (п. 1 ст. 32). Так, например, в Московской области указанная оценка осуществляется в соответствии с Методикой, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 28.12.2015 № 1364/49¹⁴.

В подпункте 3.1 указанной Методики закреплены показатели, используемые для оценки влияния иностранных граждан на криминогенную обстановку в Московской области. К ним, в частности, отнесены такие, как доля преступлений,

¹³ Старостин С. А. Проблемы правового регулирования в сфере предупреждения преступлений // Российский следователь. 2004. № 8.

¹⁴ Постановление Правительства Московской области от 28.12.2015 № 1364/49 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования иностранной рабочей силы в Московской области» // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru>, 28.12.2015.



совершенных иностранными гражданами, в общей численности преступлений, совершенных в Московской области; число административных правонарушений, связанных с привлечением иностранных граждан к трудовой деятельности; соотношение числа нарушений трудового законодательства в отношении иностранных работников и общего числа нарушений трудового законодательства в Московской области.

Анализ практики реализации отдельными региональными властями указанных полномочий показывает, что они применяются с каждым годом все более активно. Так, например, в 2016 г. власти сразу нескольких субъектов РФ издали постановления об ограничении труда иностранных граждан в отдельных сферах. В Сахалинской области под запрет попали хлебопечение, торговля, труд на строительных площадках, автостоянках¹⁵. В Новосибирской области под указанное ограничение попало около 15 сфер деятельности¹⁶. В 2019 г. в Ханты-Мансийском автономном округе введен запрет для работы иностранных работников в такси¹⁷.

Анализ решений органов государственной власти субъектов РФ, касающихся реализации указанного полномочия, свидетельствует, что оно является достаточно широко используемым средством регулирования трудовой миграции в целях дополнительной защиты региональных рынков труда и содействия в реализации приоритетного права трудоустройства граждан Российской Федерации.

Несмотря на отмеченную нами активность субъектов РФ в использовании закрепленных за ними полномочий, связанных с регулированием миграции, учеными отмечается, что указанные полномочия существенно ограничены и не соответствуют реальным потребностям регионов в управлении миграционными процессами¹⁸.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вишневский А. Г., Денисенко М. Б., Зайончковская Ж. А., Мкртчян Н. В. Демографические вызовы России. Часть третья — миграция // Демоскоп. — 2017. — № 753—754. — С. 1—10.
2. Мкртчян Н., Флоринская Ю. Миграционный прирост: самые низкие показатели за постсоветский период // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. — 2018. — № 22 (83).

¹⁵ Укажут место. В Сахалинской области сокращают сферы приложения труда мигрантов // URL: <https://rg.ru/2017/12/07/reg-dfo/vlasti-sahalina-zapretili-migrantam-rabotat-na-strojkah.html> (дата обращения: 27.01.2019).

¹⁶ Легальным мигрантам ограничили право на труд // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3065297> (дата обращения: 27.01.2019).

¹⁷ Иностранцев высадили из такси. В ХМАО с января действует запрет на работу мигрантов в некоторых сферах экономики // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3860797> (дата обращения: 27.01.2019).

¹⁸ Старостин С. А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. Т. 67. № 4. С. 857—884.

3. Татаркин А. И., Васильева А. В. Оценка потребности российского рынка труда в иностранной рабочей силе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2015. — № 2 (287).
4. Рязанцев С. Россия и Казахстан в Евразийской миграционной системе: тенденции развития, социально-экономические последствия миграции и подходы к регулированию // URL: http://carim-east.eu/media/CARIM-East_RR-2013-43.pdf.
5. Старостин С. А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. 67. — № 4.
6. Старостин С. А. Проблемы правового регулирования в сфере предупреждения преступлений // Российский следователь. — 2004. — № 8.





**Анжелика Рафаэлевна
САХИПГАРЕЕВА,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
Sar.3472@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

К ВОПРОСУ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЯДЕРНОЙ МЕДИЦИНЫ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Аннотация. В статье предполагается анализ существующей системы государственного регулирования в сфере ядерной медицины Соединенных Штатов Америки. Рассматриваются некоторые проблемные вопросы, связанные с осуществлением государственного регулирования в сфере ядерной медицины США; уделено внимание государственному органу, осуществляющему контрольно-надзорную деятельность; изучены особенности регулирования в различных штатах, сделан вывод об отсутствии единообразия законодательного регулирования. Особое внимание уделяется проблемам унифицирования единых руководящих принципов в области лицензирования радиотехнологов, также наблюдается устойчивая тенденция в разрозненности нормативных требований, предъявляемых каждым штатом к кандидату-радиологу и процессу проведения флюороскопии. Отдельное место отводится роли Управления по контролю за продуктами питания и лекарственными средствами FDA, которое регулирует стандарты оборудования, испускающего радиоактивное излучение, а также иные аппараты, используемые эндоваскулярными специалистами. Отмечается важность регулирования и приведения к единым стандартам требований системы образования, обучения и повышения квалификации для врачей-операторов флюороскопического оборудования. Отмечается существующая необходимость более основательного обучения сотрудников и наделения государственных регулирующих органов специальными полномочиями по контролю за использованием флюороскопического оборудования, что может привести к появлению единого национального стандарта по защите пациентов от радиационного воздействия при проведении медицинских процедур.

Ключевые слова: административное право, государственное регулирование, государственные органы, контроль и надзор, здравоохранение, ядерная медицина, FDA, флюороскопическое оборудование.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.208-213

A. R. SAKHIPGAREEVA,

*Postgraduate student of the Chair of Administrative Law and process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

sar.3472@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

SEVERAL ASPECTS OF GOVERNMENTAL REGULATION IN NCLEAR MEDICINE OF THE UNITED STATES OF AMERICA

Abstract. *The article is devoted to the analysis of the existing system of state regulation in the field of nuclear medicine of the United States of America. Some problematic issues related to the implementation of state regulation in the field of nuclear medicine of the United States of America are considered; attention is paid to the state body carrying out control and Supervisory activities; the features of regulation in different States are studied, the conclusion is made about the lack of uniformity of legislative regulation. Particular attention is paid to the problems of unified guidelines in the field of licensing of radio technologies, there is also a steady trend in the fragmentation of the regulatory requirements imposed by each state to the candidate radiologist and the process of fluoroscopy. A special place is given to the role of the FDA Food and drug administration, which regulates the standards of equipment emitting radioactive radiation, as well as other devices used by endovascular specialists. The importance of regulation and bringing to uniform standards the requirements of the education system, training and advanced training for doctors-operators of fluoroscopic equipment is noted. It is noted that there is a need for more thorough training of employees and the provision of state regulatory bodies with special powers to control the use of fluoroscopic equipment, which can lead to the emergence of a single national standard for the protection of patients from radiation exposure during medical procedures.*

Keywords: *administrative law, governmental regulation, administrative law, governmental agencies, control and supervision, health care, nuclear medicine, FDA, fluoroscopic equipment.*

Осуществление государственного управления в отношении ионизирующих излучений в области ядерной медицины в Соединенных Штатах Америки возложено на несколько государственных учреждений на федеральном, уровне каждого штата и местном уровнях. На федеральном уровне Комиссия по надзору за ядерной безопасностью (The Nuclear Regulatory Commission, далее NRC) и Управление по контролю за продуктами питания и лекарственными средствами FDA (Food and Drug Administration) осуществляют надзорную функцию за использованием ионизирующего излучения в медицине. Являясь федеральным агентством, подведомственным Министерству здравоохранения и социальных служб США, Управление по контролю за продуктами и лекарственными средствами (FDA) отвечает за охрану здоровья населения путем обеспечения эффективности и безопасности производства лекарственных средств, биоло-



гических продуктов и медицинских устройств; путем обеспечения безопасности продовольственных товаров, косметических средств и продуктов, излучающих радиацию¹. Использование радиации в медицинских целях входит в компетенцию FDA и отдельных штатов. FDA через свой Центр по контролю над оборудованием и радиационной безопасностью (Center for Devices and Radiological Health, CDRH) регулирует излучающие устройства, используемые в медицине².

Контроль деятельности практикующих специалистов-радиологов (специалистов в области лучевой терапии флюороскопического оборудования), включая технологов и врачей, в настоящее время осуществляется отдельными штатами. FDA регулирует выполнение стандартов изготовления и соблюдение нормативов производительности оборудования, в том числе флюороскопических и ангиографических аппаратов, используемых эндоваскулярными специалистами. Целью данных усиленных правил является обеспечение своевременного и правильного лечения пациента при проведении рентгенографии³.

Многочисленные обследования в настоящее время свидетельствуют о получении пациентами высоких доз облучения, возникновения риска ожогов кожи и наступления рака от радиационного излучения. В феврале 2010 г. FDA выступило с инициативой защиты от «лишнего» облучения с помощью флюороскопии, компьютерной томографии (КТ) и исследований в области ядерной медицины. Были предложены два принципа радиационной защиты: соответствующее обоснование процедуры и оптимизация используемой дозы облучения⁴.

¹ Radiation safety in the practice of cardiology / Limacher M. C., Douglas P. S., Germano G., Laskey W. K., Lindsay B.D., Mc Ketty M. H. [et al]. MACC. 1998 ; 31:892—913.

² Performance standards for ionizing radiation emitting products. Code of Federal Regulations, Title 21, Chapter I—Food and Drug Administration, Department of Health and Human Services (US), Subchapter J—Radiologic health, Part 1020 // URL: <http://www.accessdata.fda.gov/scripts/cdrh/cfdocs/cfcr/CFRSearch.cfm? CFR Part 1020> (дата обращения: 02.02.2019).

³ Стандарты затрагивают такие темы, как ограничения поля излучения и скорости облучения, измеряемые как керма воздуха. Для флюороскопического оборудования регулирование воздушной кермы включает максимально допустимые нормы, а также места, где измеряются данные показатели. Так, согласно стандарту, скорость воздушной кермы не может превышать 88 мГр в минуту — машина прекратит работу, если эта скорость будет превышена. Высокие уровни воздействия допустимы, но должны вручную контролироваться оператором. Электрический потенциал и поток рентгеновской трубки с вращающимся анодом ограничены, и источник рентгеновского излучения должен находиться на определенном расстоянии от кожи. На оборудовании должно отображаться суммарное время воздействия. Чтобы напомнить оператору о времени воздействия, звуковые сигналы активируются через каждые 5 минут флюороскопии и должны быть прекращены вручную. Для оборудования, изготовленного после 10 июня 2006 г., скорость кермы воздуха и кумулятивная керма воздуха должны отображаться в месте, легко видимом для оператора. Кроме того, оборудование должно иметь возможность обеспечивать функцию «удержания последнего изображения», благодаря которой врачи могут просматривать и обсуждать изображение во время процедуры, не продолжая облучать пациента.

⁴ FDA представляет инициативу по сокращению ненужного радиационного облучения и предлагает сосредоточиться на 3 типах процедур с высокими дозами радиации (Управ-

Так, было высказано предположение, что для флюороскопического оборудования и сканеров КТ потребуются дополнительные меры предосторожности, включая звуковой сигнал для практикующих врачей, когда доза превышает нормальный диагностический уровень; механизм, посредством которого информация о проводимом лечении может быть перенесена в электронную медицинскую карту пациента и будет применяться при проведении обучения для специалистов-практиков.

На сегодняшний день в США не сложилось единообразной практики в виде единых общенациональных стандартов для технологов, работающих с медицинским оборудованием в области атомной медицины. Первоначальным законом в области лицензирования радиотехнологов, был Закон 1981 г. «О радиационном здоровье и безопасности потребителей и пациентов». Этот Закон предписывал Министерству здравоохранения и социальных служб США (HHS) разработать правила, определяющие положения о проведении обучения и аттестации радиологических техников, радиотерапевтов, стоматологов, рентгенологов, сонографистов и технологов ядерной медицины.

Однако правоприменение было оставлено на усмотрение отдельных штатов, и в настоящее время штрафы не применяются, если штаты не следуют нормам федерального правительства, что означает, что не существует единого стандарта для нации в целом. Американское общество радиологических технологов неоднократно пыталось установить единые руководящие принципы путем введения законопроекта «Согласованность, точность, ответственность и превосходство в медицинской визуализации и лучевой терапии (CARE)», в соответствии с которым HHS делегировались бы контрольные полномочия по установлению и соблюдению требований к сертификации специалистов-радиологов. Законопроект был впервые введен в 1998 г., но до сих пор так не стал законом⁵.

В 1994 г. Федеральное управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов ввело в действие постановление, озаглавленное «Избежание серьезных травм, вызванных рентгеновскими лучами, у пациентов во время процедур, проводимых под флюороскопическим контролем». В этом нормативном документе были изложены руководящие принципы для обучения и аттестации врачей, а также технологов, выполняющих флюороскопические процедуры. Однако, поскольку это было только руководство, требования были снова делегированы отдельным штатам.

В настоящее время единообразия не существует ни среди государственных нормативных актов, ни среди медицинских дисциплин. В целом радиологи считаются специалистами, имеющими высшее образование и надлежащую практическую подготовку, основанную на завершении резидентуры и получении соответствующей сертификации Американским советом радиологов. Однако нормативные требования, предъявляемые каждым штатом к кандидату-радио-

ление по контролю за продуктами и лекарствами (Food and Drug Administration (US) // URL: <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm200085.htm> (дата обращения: 10.02.2019)).

⁵ American Society of Radiologic Technologists // URL: <http://asrt.org/content/GovernmentRelations/CAREBill> (дата обращения 12.02.2019).



логу, различны и выполнение их на практике является весьма проблематичным. Подробное описание требований каждого из 50 штатов выходит за рамки данной статьи. Ниже приведены некоторые примеры. Так, стандарт качества штата Массачусетс требует, чтобы все операторы, не являющиеся радиологами, были обучены на льготной основе и прошли аккредитацию для проведения флюороскопических процедур. В каждой больнице должна действовать политика, ограничивающая право использования флюороскопического оборудования данной категорией врачей с обязательным ежегодным обучением⁶.

Штат Массачусетс также предъявляет особые требования в отношении оборудования для флюороскопии. Стандарты требуют использования таймера со звуковым сигналом, который активируется через каждые 5 минут облучения, отображение времени в рабочем положении стандартного изображения, последнего времени и в течение всего рабочего дня. Представители надзорного органа FDA штата Орегон также требуют, чтобы любой врач, работающий с флюороскопическим оборудованием, был специально аттестован для этих процедур, а также принимал во внимание работу флюороскопических аппаратов, биологические эффекты радиационного воздействия и методы защиты пациентов и операторов. Технологи-радиологи могут эксплуатировать оборудование только под наблюдением квалифицированного врача и должны быть зарегистрированы в Американском реестре радиологов-технологов. Время флюороскопии для каждой процедуры должно быть занесено в историю болезни пациента⁷. И наоборот, штат Колорадо не требует, чтобы все врачи-операторы флюороскопического оборудования были специально аттестованы для выполнения таких процедур. Закон о радиационном контроле штата Колорадо требует, чтобы все операторы соблюдали требования по обучению и практике в области радиационной безопасности, установленные их соответствующим советом по профессиональному лицензированию штата Колорадо.

Позиция законодателя состоит в следующем: «врач-фельдшер, врач-хирург, стоматолог, ортопед или ветеринар, имеющий действующую лицензию от соответствующей комиссии по государственному лицензированию, продемонстрировал достаточную подготовку в области радиационной безопасности и безопасного и эффективного использования медицинского радиационного оборудования, и может работать с радиационными аппаратами во время осуществления медицинской или ветеринарной практики». Также предусматривается, что в каждом медицинском учреждении имеется письменная процедура для определения того, что врач имеет достаточную подготовку для работы с флюороскопическим оборудованием⁸. Штат Техас также не предъявляет специальные требования для врачей-операторов флюороскопического оборудования.

⁶ X-rays in the healing arts. Boston (MA), Massachusetts regulations for the control of radiation, section 120.400, Department of Public Health. URL: <http://www.mass.gov/dph/rcp> (дата обращения: 10.02.2019).

⁷ X-rays in the healing arts. Salem (OR), Oregon administrative rules, division 106 URL: <http://www.oregon.gov/DHS/ph/rps/index.shtml> (дата обращения: 08.02.2019).

⁸ Rules and regulations pertaining to radiation control 6 CCR 1007-1. Denver (CO), Colorado Department of Public Health and Environment. URL: <http://www.cdphe.state.co.us/HM/reg/bh02Part201006-16.pdf>. (дата обращения: 10.02.2019)

Однако административный кодекс штата Техас предлагает, чтобы врачи проходили обучение по программе интервенционного управления дозами излучения и прошли обучение по вопросам безопасности. Обучение технике безопасности должно включать в себя обучение принципам и методике работы с данной категорией оборудования, биологическим эффектам облучения и методам защиты пациентов и персонала. Руководящие принципы, выпущенные FDA в 1994 г., стали результатом публикации случаев тяжелых травм и ожогов, вызванных в процессе проведения флюороскопических процедур⁹. FDA регулирует стандарты для оборудования, которое испускает радиоактивное излучение, включая флюороскопические аппараты, используемые эндоваскулярными специалистами.

Меры предосторожности, направленные на минимизацию воздействия на пациентов, вероятно, в будущем станут более строгими. Ввиду обеспокоенности относительно кумулятивного радиационного воздействия на пациента и риска развития рака представляется, что в будущих нормативных актах FDA, скорее всего, потребуются регистрация времени воздействия и оценки эффективной дозы для каждой процедуры с обязательным отображением этих данных в медицинской карте пациента. Для этого потребуются модификация оборудования. Регулирование образования, обучения и повышение квалификации для врачей — операторов флюороскопического оборудования в настоящее время контролируется отдельными штатами, и требования не являются однообразными. Тем не менее общенациональная тенденция заключается в более основательном обучении сотрудников и наделении регулирующих органов (FDA и (или) Совместной комиссии) специальными полномочиями по контролю за использованием флюороскопического оборудования. Это, вероятно, приведет к появлению единого национального стандарта по защите пациентов от радиационного воздействия при проведении медицинских процедур, что, как показывает практика, невозможно без приведения к единообразию соответствующих норм права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии : монография / под ред. В. В. Романовой. М. : Юрист, 2017. — 224 с.
2. Administrative Law and regulatory policy / Stephen G. Breyer, Richard B. Stewart, Harvard Law School. 1979. Library of Congress Catalog Card No. 78-71808.
3. Handbook on nuclear law / C. Stoiber [et al.]. — Vienna : International Atomic Energy Agency, 2003. P. 24 cm. STI/PUB/1160 ISBN 92—0—105703—2 Includes bibliographical references.
4. Nuclear Law: The Law Applying to Nuclear Installations and Radioactive Substances in its historic context, 2nd ed. by Stephen Thomans / Published in the UK by Hart Publishing Ltd. — Oxford, 2010.
5. Radiation safety in the practice of cardiology / Limacher M. C., Douglas P. S., Germano G., Laskey W. K., Lindsay B.D., Mc Ketty M. H. [et al.]. — MACC. — 1998; 31:892—913.

⁹ Assessment of patient, AOP.6.3. Radiology Services. Joint Commission International Accreditation Standards for Hospitals, 3rd edition, 2007. ведяшкин

ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ



29 ноября 2018 г. кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Национальной ассоциацией административистов в рамках VIII Московской юридической недели и совместной XVIII Международной научно-практической конференции и XVI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» была проведена секция административного права и процесса на тему: «Система и структура органов исполнительной власти: новые подходы». С основными докладами на секции выступили профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Степаненко Юрий Викторович (тема: «Логика преобразований в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»), ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), доктор юридических наук Талапина Эльвира Владимировна и директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), доктор филологических наук Южаков Владимир Николаевич (тема: «О проекте федерального закона об основах надлежащего государственного управления»), а также главный научный сотрудник Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Тихомиров Юрий Александрович (тема: «Международное административное право: актуальная повестка»). секция привлекла широкое внимание как ученых-административистов, так и работников государственного аппарата. Участие в работе секции приняли более 120 человек.



14 февраля 2019 г. состоялась XII Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти выдающегося ученого-административиста, доктора юридических наук, профессора **Юрия Марковича Козлова**. Конференция на тему «Административно-правовые отношения» была организована кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Национальной ассоциацией административистов. В работе конференции приняли участие более 100 ученых, преподавателей, практических работников из различных регионов Российской Федерации и стран ближнего зарубежья.

С приветственными словами к участникам конференции обратились **Синюков Владимир Николаевич**, проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), и **Вяткин Дмитрий Федорович**, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений.

С докладом «Административно-правовые отношения» выступил Президент Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **Попов Лев Леонидович**. В обсуждении доклада приняли участие члены Национальной ассоциации административистов и другие ученые и практики: профессор кафедры административного права и процесса Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор **Побежимова Нелли Ивановна**; заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Тихомиров Юрий Александрович**; референт Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, доктор юридических наук **Кирич Анатолий Вадимович**; член Национальной ассоциации административистов, заведующий кафедрой



государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор **Фатьянов Алексей Александрович**; профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Лапина Марина Афанасьевна**; профессор кафедры административного права Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, профессор **Винницкий Андрей Владимирович**; заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент **Шерстобоев Олег Николаевич**; заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук, профессор **Хазанов Сергей Дмитриевич**; заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой, заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор **Стахов Александр Иванович**; член Совета Национальной ассоциации административистов, доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент **Штатина Марина Анатольевна**; профессор кафедры административного и финансового права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, доктор юридических наук, профессор **Гуринович Александр Георгиевич** и др.

Доклады и выступления вызвали заметный интерес, в научной дискуссии приняли участие большинство присутствующих на конференции.



5 апреля 2019 г. кафедра административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках VI Московского юридического форума совместно с Национальной ассоциацией административистов организовала международную дискуссионную площадку «Правовое обеспечение государственного управления: проблемы и пути решения». В работе площадки приняли участие более 130 представителей федеральных органов исполнительной власти, общественных организаций, профессорско-преподавательского состава, научного сообщества и иных участников.

С докладами выступили заведующий кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции, доктор юридических наук, профессор **Козбаненко Виктор Анатольевич**; декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор **Старилов Юрий Николаевич**; референт Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Кирич Анатолий Вадимович**; член Совета Директоров ПАРТАД, член экспертного совета по ценным бумагам Комитета по финансовому рынку Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат экономических наук **Лазарева Ирина Владимировна**; академик Национальной академии наук Республики Армения, доктор технических наук, профессор **Сарьян Вильям Карпович**; первый заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат экономических наук **Поспелов Сергей Валерьевич**; доцент ка-



федры конституционного и административного права Сибирского университета потребительской кооперации, кандидат юридических наук **Давыдов Константин Владимирович** и другие российские ученые. В число участников вошли также представители Университета региона Кампания имени Луиджи Ванвители (г. Казерта, Италиянская республика). Наибольший интерес в работе площадки вызвал вопрос о разработке законопроекта «Об административных процедурах».

В период с 18 по 22 июня 2018 г. по приглашению итальянской стороны делегация кафедры административного права и процесса Университета во главе с заведующим кафедрой, доктором юридических наук, профессором Сергеем Михайловичем Зубаревым посетила Университет региона Кампания имени Луиджи Ванвители, расположенный в городах Казерта и Неаполь. Во время визита наши ученые ознакомились с организацией учебного процесса и научных исследований на факультетах и кафедрах Университета, провели встречи с руководством факультетов, преподавателями, аспирантами и студентами учебного заведения.

20 июня 2018 г. состоялся Международный юридический коллоквиум на тему «Территориальная организация исполнительной власти: опыт в сравнении», организованный кафедрой Сравнительного публичного права Университета региона Кампания имени Луиджи Ванвители. Юридический коллоквиум проходил в формате круглого стола, обсуждались территориальная организация исполнительной власти в Италии, Российской Федерации и Испании.

С приветственным словом выступил декан юридического факультета Университета региона Кампания имени Луиджи Ванвители **Лоренцо Чиеффи**, модератором юридического коллоквиума был профессор **Винченцо Де Фалько**, заведующий кафедрой сравнительного публичного права.

Представители кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) выступили с докладами: заведующий кафедрой доктор юридических наук, профессор **Сергей Михайлович Зубарев** («Основ-

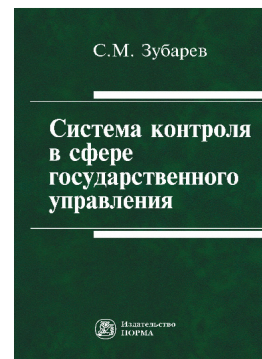
ные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации»); доцент, кандидат юридических наук **Наталья Николаевна Бакурова** («Система федеральных органов исполнительной власти в России»); доцент, кандидат юридических наук **Анастасия Вячеславовна Сладкова** («Организация исполнительной власти субъектов Российской Федерации»); заместитель заведующего кафедрой, кандидат юридических наук **Екатерина Алексеевна Лебедева** («Полномочия исполнительной власти, реализуемые органами местного самоуправления в Российской Федерации»).



КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ

Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2019.

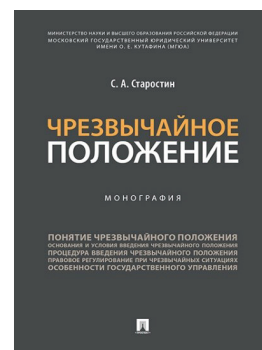
Книга представляет собой результат многолетних исследований автором проблем государственного и общественного контроля. В монографии изложена авторская концепция контроля в сфере государственного управления, включающая научные представления о сущности контроля, критериях отграничения контрольной от надзорной деятельности, понятии и содержании системы контроля в сфере государственного управления и ее подсистем — организационно-функциональной структуры, механизма и процесса контроля. В книге показаны особенности осуществления контроля в системе органов исполнительной власти, а также общественного контроля за их деятельностью.



Старостин С. А. Чрезвычайное положение : монография — М. : Проспект, 2019.

Монография содержит ряд ключевых направлений развития современного отечественного административного и конституционного права. В ней не просто дается во многом критическая оценка действующего Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», но и предложены конкретные направления его совершенствования.

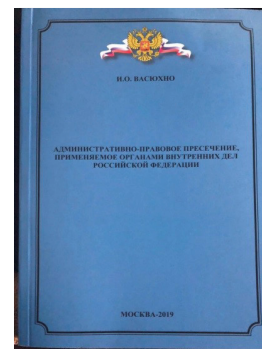
Одним из наиболее важных выводов автора является предложение передать органам государственной власти субъектов Российской Федерации право самостоятельно вводить режим чрезвычайного положения по основаниям природного и техногенного характера. Автор убедительно доказывает необходимость разработки нового законопроекта, который предусматривал бы введение профилактического режима особого положения, предшествующего режиму чрезвычайного положения, и предоставляющего федеральным органам исполнительной власти дополнительные полномочия для предотвращения режима чрезвычайного положения.

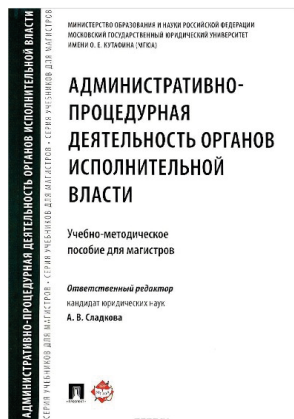


Васюхно И. О. Меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел Российской Федерации : монография / под научн. ред. профессора С. А. Старостина. — М. : Ваш формат, 2019.

В монографии исследуются теоретические положения и действующее законодательство в сфере применения сотрудниками органов внутренних дел административно-правового пресечения. Подробно освещаются особенности применения административного задержания, физической силы, оружия и специальных средств. Уделено необходимое внимание пределам полицейского усмотрения при применении мер пресечения.

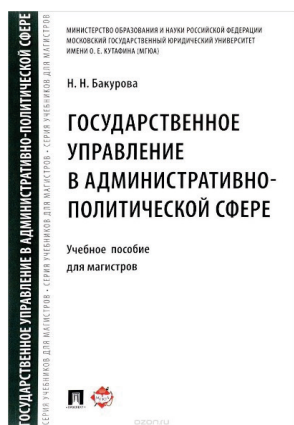
Монография предназначена для научных работников, аспирантов и студентов юридических вузов. Может быть полезна практикующим юристам сотрудникам органов внутренних дел.





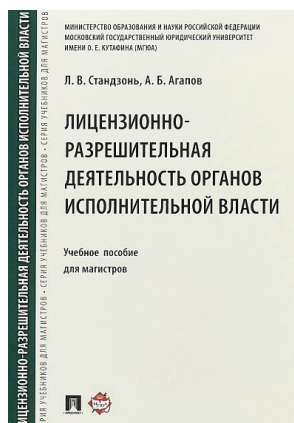
Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти : учебно-методическое пособие для магистров / отв. ред. А. В. Сладкова. — М. : Проспект, 2018.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с учебным планом и рабочей программой дисциплины «Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Авторы рассматривают понятие и сущность административно-процедурной деятельности, процедуру рассмотрения заявлений и предложений граждан, регистрационные, лицензионные, разрешительные, контрольные процедуры, административные процедуры, связанные с техническим регулированием, и др. В пособии дается план семинарских занятий по темам, контрольные вопросы, задачи, глоссарий и т.п.



Бакурова Н. Н. Государственное управление в административно-политической сфере : учебное пособие. — М. : Проспект, 2018.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с требованиями ФГОС ВПО по направлению подготовки 030900. В учебном пособии приводятся общая характеристика государственного управления в административно-политической сфере и классификация субъектов управления. Автор подробно рассматривает основные особенности организации управления, систему органов, их функции и полномочия.



Стандзень Л. В., Агапов А. Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти : учебное пособие. — М. : Проспект, 2018.

В соответствии с государственным образовательным стандартом в учебном пособии проанализировано федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ о лицензионно-разрешительной деятельности. Освещены основные положения, касающиеся лицензионно-разрешительной деятельности органов исполнительной власти. Лицензионно-разрешительная деятельность рассматривается как административная процедура. Особое внимание уделено мерам юридической ответственности, применяемым за нарушение законодательства о лицензировании. Авторами обозначены проблемы и перспективы законодательного регулирования лицензионно-разрешительной системы, а также правоприменительной деятельности органов исполнительной власти в указанной сфере.

Для магистров, преподавателей юридических вузов и факультетов, практикующих юристов.

Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник для бакалавров, специалистов и магистратуры. — М. : Юрайт, 2019.

В учебнике раскрываются все основные вопросы учебной дисциплины «Административная ответственность». Дается анализ базовых институтов на основании Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, значительное внимание уделяется становлению и развитию отечественного законодательства об административных правонарушениях. Представлен пространственный материал о квалификации индивидуальной и корпоративной вины. Данной проблеме уделено явно недостаточно внимания не только в аналитических исследованиях и учебной литературе, но и в материалах правоприменительной практики.

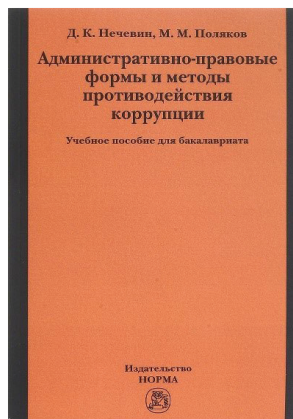
Агапов А. Б. Административная юрисдикция : учебник для бакалавров, специалистов и магистратуры. — М. : Юрайт, 2019.

В учебнике рассмотрены основные виды юрисдикционной деятельности, в том числе обусловленные рассмотрением обращений граждан и административными процедурами юрисдикционного производства. Обстоятельно анализируются особенности юрисдикционных процедур рассмотрения дел об административных правонарушениях. Значительное внимание уделено процессуальным аспектам публичных и непубличных правоограничений, в том числе мерам административного принуждения, обусловленным правоохранительными целями, мерам пенитенциарного воздействия, а также корпоративного и процессуального принуждения. Подробно рассмотрен статус субъектов юрисдикционной деятельности, физических лиц, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц с особым процессуальным статусом, а также организаций.

Мигачев Ю. И., Петров М. П., Шамрин М. Ю. Методология и методика административно-правовых исследований : учебное пособие. — М. : Проспект, 2019.

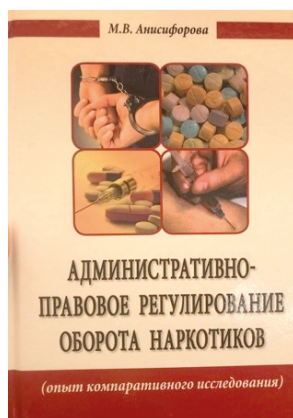
В пособии рассмотрены основные категории административного права, развитие административно-правовой науки, современное состояние исследований в науке административного права, ее предмет, объект, методы и актуальная проблематика. Издание знакомит читателей с основополагающими положениями административно-правовой науки, научными концепциями ученых-административистов, методологическими проблемами науки административного права, особенностями государственного управления зарубежных стран, методами изучения государственно-правовых явлений. Отдельная часть учебного пособия ставит своей целью обзор практических вопросов организации и методики научно-исследовательской работы студентов.





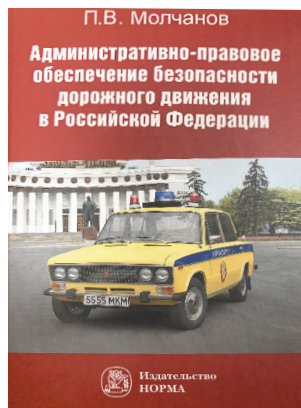
Нечевин Д. К., Поляков М. М. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции : учебное пособие для бакалавриата. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018.

Учебное пособие раскрывает теоретико-правовые основы применения административных форм и методов противодействия коррупции в государственном управлении, включает необходимый для изучения соответствующего учебного курса материал, примеры практических задач, тестовых заданий, а также перечень нормативных правовых актов, основной и дополнительной литературы. Учебное пособие предназначено для студентов, слушателей, аспирантов, адъюнктов и преподавателей юридических вузов, а также для практикующих юристов.



Анисифорова М. В. Административно-правовое регулирование оборота наркотиков (опыт компаративного исследования) : монография. — М. : Инфра-М, 2018.

В монографии исследованы методы публичного принуждения, обусловленные прежде всего применением мер административной ответственности в сфере оборота наркотиков, мер административного пресечения, а также мер, продиктованных принудительной госпитализацией или амбулаторным лечением наркозависимых лиц. Значительное внимание уделено исследованию позитивного зарубежного опыта правового регулирования.



Молчанов П. В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: монография. — М. : Норма, 2019.

Настоящее исследование представляет собой результат комплексного сравнительного исследования важнейшей и недостаточно изученной проблематики административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения. В работе проанализированы его теоретические основы, рассмотрены государственная система обеспечения безопасности дорожного движения, место и роль Госавтоинспекции в ней, а также особенности административно-правового принуждения и профилактики в указанной сфере. Сформулированы теоретические положения и предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

ПАМЯТНИКИ ПРАВА

МАНИФЕСТ «ОБРАЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА» ОТ 1 ЯНВАРЯ 1810 г. (извлечение)

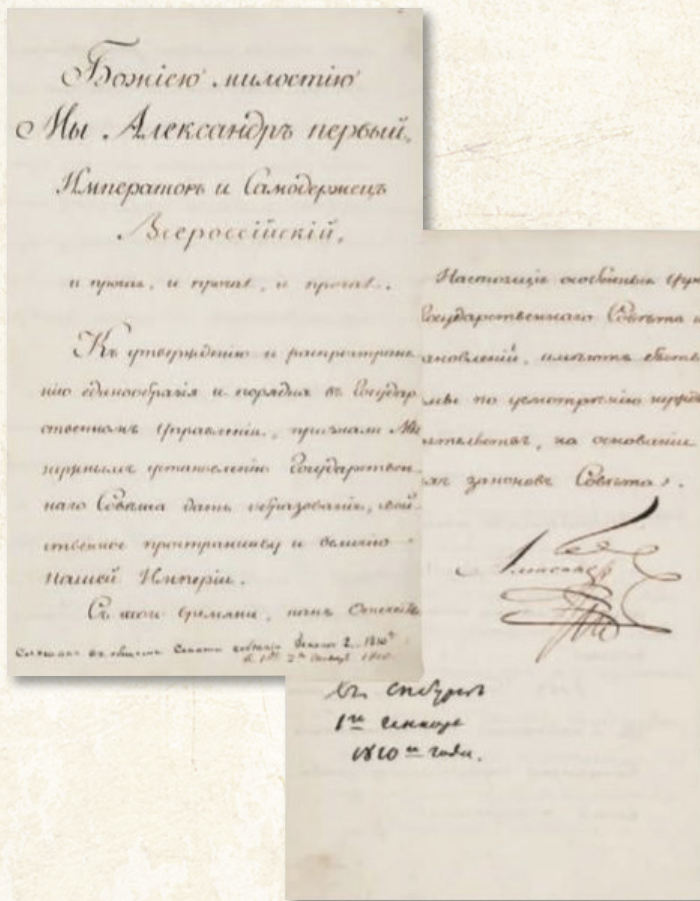
Государственный совет Российской империи был создан 1 января 1810 г. по предложению председателя Комиссии составления законов М. М. Сперанского по образцу французской Первой империи и в соответствии с его планом введения конституции. Совет назначался императором из высших сановников. В 1810 г. его составили 35 членов, впоследствии их число увеличивалось и к 1906 г. достигло 120. Члены Совета фактически были несменяемы.

По плану Сперанского Совет должен был объединять действия законодательной, исполнительной и судебной властей. Однако план был реализован далеко не полностью, в частности не была создана законодательная палата — Государственная дума. Поэтому на практике Государственный совет оказался прежде всего законосовещательным органом. Он должен был рассматривать все законопроекты до представления их императору. Однако на практике целый ряд совещательных учреждений: Военный совет, Адмиралтейств-совет, Кавказский, Сибирский и другие комитеты стали обсуждать законопроекты по специфическим отраслям государственного управления и представлять свои заключения непосредственно монарху. Комитет министров и специально создаваемые секретные комитеты и особые совещания рассматривали законопроекты по любым вопросам, которые почему-либо было неудобно вносить в Государственный совет. Тем не менее он обсудил значительное большинство законопроектов, в том числе наиболее существенных.

Помимо законопроектов, Совет ежегодно обсуждал бюджет империи (кроме бюджетов 1813 и 1814 гг.). На практике при рассмотрении и законодательных, и, особенно, финансовых вопросов Государственный совет преимущественно разрешал разногласия министерств.

Государственный совет со временем получил обширные судебные полномочия. С 1811 г. он стал рассматривать дела о предании суду высших сановников за преступления по должности. С 1813 г. с его заключением представлялись императору дела, не решенные общими собраниями Правительствующего сената из-за отсутствия большинства в $\frac{2}{3}$ голосов или несогласия с ним министра юстиции, а также некоторые другие судебные приговоры. После судебной реформы 1864 г. судебная компетенция Совета значительно сократилась. Дела, рассмотренные реформированными судами, в него уже не вносились.





По всем делам Государственный совет представлял свое заключение («мнение») императору, который принимал окончательное решение¹. Мнение должно было приниматься большинством голосов. На практике меньшинство также вносило свое предложение. Несогласные ни с большинством, ни с меньшинством могли подать особые мнения, также представлявшиеся императору. В значительном большинстве случаев он утверждал мнение большинства, но в некоторых важных вопросах одобрялось мнение меньшинства.

Аппаратом Совета являлась Государственная канцелярия. Ее влияние было весьма велико. Чины канцелярии докладывали дела во всех присутствиях Государственного совета, составляли журналы их заседаний (в журналах департаментов излагались и обосновывались их решения) и мемории (объяснительные записки к мнениям, при которых последние с 1816 г. представлялись императору).

Государственный совет способствовал упорядочиванию законодательства, препятствуя изданию законов из узковедомственных, личных и т.п. видов. Либеральные государствоведы выступали за

увеличение влияния Совета. Во II половине XIX в. в высшей бюрократии был составлен ряд проектов дополнения Государственного совета выборными членами¹.

«Образование Государственного совета» 1810 г. действовало до 1842 г. Однако новое «Учреждение Государственного совета» вводило лишь частные изменения. Созданный в 1810 г. Государственный совет действовал до 1906 г., после чего был преобразован в верхнюю законодательную палату.

¹ См. проект реформы Государственного совета П. А. Валуева 1863 г., записку великого князя Константина Николаевича о реформах государственного управления 1880, «Конституцию» М. Т. Лорис-Меликова 1881 г.

Манифест «Образование Государственного совета»

1 января 1810 г.

Божиею милостию
Мы, Александр Первый,
император и самодержец
Всероссийский,
и прочая, и прочая, и прочая

К утверждению и распространению единообразия и порядка в государственном правлении признали мы нужным установлению Государственного совета дать образование, свойственное пространству и величию нашей империи.

С того времени, как Отечество наше, собрав воедино раздробленные некогда удельным владением его силы, природным разумом и твердостью духа отверзло себе все пути к славе и могуществу, внутренние его установления, постепенно усовершеннаясь, многократно предлагаемы были по разным степеням гражданского его существования. Истинный разум всех сих усовершенствий состоял в том, чтоб по мере просвещения и расширения общественных дел учреждать постепенно образ управления на твердых и непременимых основаниях закона. К сему склонялись многократные постановления о лучшем образе издания законов, об устройстве порядка судного и исполнительного.

Если политические происшествия в некоторых эпохах затрудняли и умедляли шествие правительства нашего к сей постоянной цели, то вскоре наступали другие времена, в коих вознаграждалось прошедшее и сильным движением ускорялся путь к совершенству.

Век Петра Первого, Екатерины Второй и блаженной памяти любезного родителя нашего многие гражданские учреждения усовершеншил, установившиеся подвигнул и будущие приуготовил.

Таким образом, действием промысла вседержавного, отечество наше во всех временах среди мира и войны неуклонно продолжало шествовать в стезях гражданского его усовершенствия.

Восшед на престол, первое попечение наше было удостовериться в тех основаниях, кои до дней наших положены были к устройству внутреннего государственного управления. Желание наше всегда было видеть сие управление на той степени совершенства, какой может быть совместен с положением империи, толико пространной и в силах ее многосложной. Наставшие войны и внешние политические превращения многократно отвлекали нас от исполнения сих предположений. Но среди войны и непрерывных забот, настоящему времени свойственных, мы не преставали мыслить о усовершенствии внутренних наших установлений.

Зная, сколь существенно для блага верных наших подданных оградить собственность их добрыми гражданскими законами, мы обратили на часть сию особенное внимание. Усилия, кои со времени Петра Великого употребляемы были к дополнению и пояснению



гражданского нашего права, доказывают, что тогда уже чувствовали всю важность и настоятельную нужду его исправления. В последующие времена с умножением народа, с расширением собственности, с успехами промыслов нужда сия сделалась ощутительнее.

Всевышний благословил желания наши. С окончанием протекшего года мы имели удовольствие видеть и удостовериться, что сие важное дело восприяло успешное движение. Первая часть гражданского уложения окончена, другие постепенно и непрерывно за нею последуют.

По примерам древнего отечественного нашего законодательства мы не оставим назначить порядок, коим уложение сие совокупным рассмотрением избраннейших сословий имеет быть уважено и достигнет своего совершенства.

Но законы гражданские, сколь бы они ни были совершенны, без государственных установлений не могут быть тверды.

В числе сих установлений Совет издавна занимал важное место. В начале своем он был временным и преходящим. Но при вступлении нашем на престол, наименовав его Государственным, мы тогда же предназначили дать ему в свое время образование, свойственное публичным установлениям.

Ныне, с помощью Вышнего, положили мы совершить сие образование на следующих главных началах:

I. В порядке государственных установлений Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соотнобразуются и через него восходят к верховной императорской власти.

II. По сему все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершению.

III. Никакой закон, устав и учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершенства без утверждения державной власти.

IV. Совет составляется из особ, доверенностью нашею в сословие сие призываемых.

V. Члены Совета могут иметь звания в порядке судном и исполнительном.

VI. Министры суть члены Совета по их званию.

VII. В Совете председательствуем мы сами.

VIII. В отсутствие наше место председателя занимает один из членов по нашему назначению.

IX. Назначение члена председательствующего возобновляется ежегодно.

X. Совет разделяется на департаменты.

XI. Каждый департамент имеет определенное число членов, из коих один председательствует.

XII. Министры не могут быть председателями департаментов.

XIII. Члены всех департаментов составляют общее собрание.

XIV. Члены Совета, при определении коих не будет назначен особенный департамент, присутствуют в общих собраниях.

XV. Распорядок членов по департаментам возобновляется каждые полгода по нашему усмотрению.

XVI. Присутствия департаментов и общих собраний имеют положенные дни, но по уважению дел во всякое время они могут быть созваны особенным нашим повелением.

Предметы Совета, разделение их по департаментам, состав и образ их действия определяются подробно особенным учреждением, вместе с сим издаваемым.

Утвердив на сих основаниях бытие Государственного совета, мы призвали в состав его людей, знанием отечественных законов, трудами и долговременною службою отличившихся.

Государственный совет, таким образом составленный, в первых своих собраниях обратит внимание на следующие главные предметы:

Первое. Гражданское уложение, по мере совершения его с принадлежащими к нему судебными обрядами и устройством судебных мест, будет поступать на его уважение. За сим последует уложение уголовное. От успешного окончания сего труда зависит общее устройство судебной части. Вверив оную особенно Правительствующему сенату, мы не умедлим дать сему высшему в империи нашей судебному сословию образование, важному назначению его свойственное, и присоединим к его установлениям все, что может их усовершенствовать и возвысить.

Второе. Различные части, министерствам вверенные, требуют разных дополнений. При первоначальном их учреждении предполагалось было постепенно и соображаясь с самим их действием приводить сии установления к совершенству. Опыт показал необходимость довершить их удобным дел разделением. Мы предложим Совету начала окончательного их устройства и главные основания общего министерского наказа, в коем с точностью определятся отношения министров к другим государственным установлениям и будут означены пределы действия и степень их ответственности.

Третье. Настоящее положение государственных доходов и расходов требует также неукоснительного рассмотрения и определения. На сей конец доставим мы Совету план финансов, составленный на началах, части сей наиболее свойственных. Главные основания сего плана состоят в том, чтоб всевозможным сокращением издержек привести их в надлежащую соразмерность с приходами, установить во всех частях управления истинный разум доброй экономии и самыми действенными мерами положить твердое основание постепенной уплаты государственных долгов, коих ненарушимость, удостоверенную всеми государственными богатствами, мы всегда признавали и будем признавать одним из важнейших и неприкосновенных обязательств нашей империи. Дан в Санкт-Петербурге в 1-й день января в лето от рождества Христова 1810, царствования же нашего в десятое.



Образование Государственного совета

Отделение первое

Коренные законы Государственного совета

I. В порядке государственных установлений Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соотносятся и через него восходят к верховной императорской власти.

II. По сему все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершению.

III. Никакой закон, устав и учреждение не исходит из Совета и не может иметь совершения без утверждения верховной власти.

IV. Совет составляется из особ, высочайшею доверенностью в сословие сие призываемых.

V. Члены Совета могут иметь звания в порядке судном и исполнительном.

VI. Министры суть члены Совета по их званию.

VII. В Совете председательствует император.

VIII. В отсутствие императора место председателя занимает один из членов по высочайшему назначению.

IX. Назначение председательствующего в Государственном совете возобновляется ежегодно.

X. Совет разделяется на департаменты.

XI. Каждый департамент имеет определенное число членов, из коих один председательствует.

XII. Министры не могут быть председателями департаментов.

XIII. Члены всех департаментов составляют общее собрание Совета.

XIV. Члены Совета, при определении коих не будет назначен особый департамент, присутствуют в общих собраниях.

XV. Распорядок членов по департаментам возобновляется каждые полгода по высочайшему усмотрению.

XVI. Присутствия департаментов и общих собраний имеют положенные дни, но по уважению дел во всякое время они могут быть созваны особым высочайшим повелением.

Отделение второе

Особенные учреждения Государственного совета

I. Устройство департаментов

1) Число департаментов и их предметы

I. Совет разделяется на четыре департамента:

I. Законов.

II. Дел военных.

III. Дел гражданских и духовных.

IV. Государственной экономии.

2. В департамент законов входит все то, что по существу своему составляет предмет закона. Комиссия законов будет представлять в сей департамент все первоначальные начертания законов, в ней составляемых.

3. В департамент военных дел будут входить предметы министерств военного и морского.

4. В департамент гражданских и духовных дел будут входить дела юстиции, управления духовного и полиции.

5. К департаменту государственной экономии будут принадлежать предметы общей промышленности, наук, торговли, финансов, казначейства и счетов.

2) Звание председателя Государственного совета

6. Председатель Государственного совета имеет в общих его собраниях первое место и подпись.

7. Председатель открывает и закрывает собрание.

8. Он назначает каждую неделю дела, подлежащие уважению Государственного совета.

9. При рассуждениях Совета он охраняет надлежащий порядок и единство предмета, в случае разнообразия мнений для соглашения их излагает существо и силу вопроса и потом объявляет мнение, большинством голосов принятое.

10. Все рассуждения членов обращаются к лицу председателя.

11. При конце заседания он возвещает предметы будущего собрания.

3) Звание председателей департаментов

12. Председатели в департаментах имеют первое место и подпись.

13. Они открывают и закрывают собрание департаментов.

4. Председатели назначают каждую неделю дела, подлежащие рассуждению департамента.

15. При рассуждениях они излагают существо и силу вопроса и охраняют надлежащий порядок и единство предмета.

16. Все рассуждения членов департамента обращаются к лицу его председателя.

17. При конце заседания председатель департамента возвещает предметы будущего собрания.

4) Звание государственного секретаря

18. Государственный секретарь управляет государственной канцелярией.

19. На ответственность его возлагается точность сведений, предлагаемых Совету, и надлежащая ясность их изложения.

20. На его ответственность возлагается изготовление всех исполнительных бумаг по журналам Совета, как в общем его собрании, так и по департаментам.

5) Звание статс-секретарей и их помощников



21. При каждом департаменте Совета находится один статс-секретарь и несколько помощников.

22. Статс-секретари и их помощники причисляются к государственной канцелярии и отправляют в ней дела по их департаментам.

23. Помощники статс-секретарей назначаются по департаментам министров.

24. Главная обязанность их состоит в собирании дополнительных сведений, нужных для пояснения дел, от министерства поступающих.

II. Обряд вступления членов Совета и их заседания как в департаментах, так и в Общих собраниях

25. При открытии Государственного совета и потом при вступлении каждого члена в сие сословие подписывается им присяга по установленной форме.

26. Заседания членов Совета в департаментах учреждаются по старшинству их, но председатель в департаменте всегда сохраняет первое место.

27. Заседание членов в общих собраниях учреждается следующим порядком: 1. В отсутствие его императорского величества председатель занимает место в середине, по правую его сторону занимают места члены, не принадлежащие к особым департаментам, а по левую — министры. Против председателя Совета, начиная от места, назначаемого для чтения дел, по обеим сторонам занимают места председатели департаментов, а за ними последуют тех департаментов члены. 2. Статс-секретари и их помощники имеют особые столы и в обыкновенных собраниях занимают свои места, в чрезвычайных же не присутствуют.

28. Заседания как в департаментах, так и в общих собраниях в положенные дни начинаются с 10 часов утра. Сверх сих заседаний члены департаментов могут учреждать между собою по удобности все нужные по делам сношения по назначению председателей. В делах, требующих общего двух или трех департаментов уважения, они могут учреждать частные собрания по сношению их председателей.

III. Означение дел, подлежащих уважению Государственного совета

29. В порядке государственных дел, от разрешения и утверждения верховной императорской власти зависящих, следующие предметы поступают предварительно на уважение Государственного совета:

1. Все предметы, требующие нового закона, устава или учреждения.
2. Предметы внутреннего управления, требующие отмены, ограничения или дополнения прежних положений.
3. Дела, требующие в законах, уставах и учреждениях изъяснения истинного их смысла.
4. Меры и распоряжения общие, приемлемые к успешнейшему исполнению существующих законов, уставов и учреждений.
5. Общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые.
6. Объявляе-

ние войны, заключение мира и другие важные внешние меры, когда по усмотрению обстоятельств могут они подлежать предварительному общему соображению. 7. Ежегодные сметы общегосударственных приходов и расходов, способы их уравниения, назначение новых издержек, в течение года встретиться могущих, и чрезвычайные финансовые меры. 8. Все дела, по коим отсуждается какая-либо часть государственных доходов или имуществ в частное владение. 9. Дела о вознаграждении частных людей за имущества, на государственные нужды взимаемые. 10. Отчеты всех министерств в управлении принадлежащих к ним частей.

30. Из всех сих предметов изъемяются: 1. Те дела, кои особенно предоставлены будут непосредственному докладу министров. 2. Дела, кои по общему министерскому наказу подлежат будут соображениям министерского комитета.



МАНИФЕСТ 25 ИЮНЯ 1811 г. «ОБ ОБЩЕМ УЧРЕЖДЕНИИ МИНИСТЕРСТВ» (извлечение)



25 июня (7 июля) 1811 г. Александром I был утвержден манифест об «Общем учреждении министерств», которым устанавливалось единое общее организационное устройство центральных органов управления.

Манифест явился завершением министерской реформы, начатой введением министерств в 1802 г. На смену устаревшей коллежской системе управления со смешанными функциями, коллегиальным принципом принятия решений была введена более прогрессивная и отвечающая потребностям государства министерская система управления, основанная на принципе единоначалия.

«Общее учреждение министерств» было разработано М. М. Сперанским. Структурно оно состояло из двух частей: 1) «Образование министерств»; 2). «Общий наказ министерствам». Вместе они составляли 401 параграф и одно приложение («Формы письмоводства»).

Манифестом были определены штаты министерств, порядок назначения, увольнения, производства в чины, порядок производства дел; степень и пределы власти министров, их отношения с законодательной властью, а также ответственность как министров, так и разных чинов, принадлежавших к составу министерских канцелярий и департаментов.

Согласно новому закону, министерство возглавлялось министром и его товарищем (заместителем). При министре состояли канцелярия и совет министра. Аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, делившихся на отделения, которые, в свою очередь, делились на столы. Вся работа министерств строилась на принципе единоначалия. Министр подчинялся императору, назначаясь и смещаясь по его выбору. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии; директорам департаментов подчинялись начальники отделений; начальникам отделений — столоначальники.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров, департаментов и их директоров, обязанности канцелярии министра и ее директора, обязанности и степень ответственности всех департаментских чиновников. Приложением к «Общему учреждению министерств» «Формы письмоводства» вводились единые формы делопроизводственных документов всех центральных учреждений государственного управления.

Манифест явился завершением министерской реформы, начатой введением министерств в 1802 г. «Общее учреждение министерств» было разработано М. М. Сперанским.

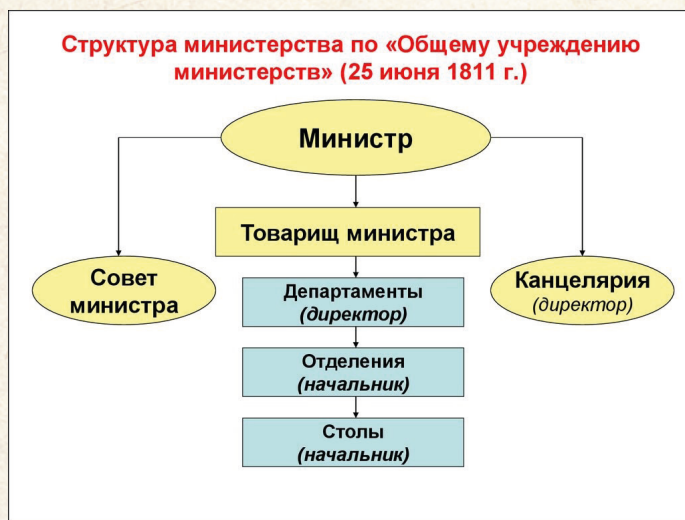
Манифест об «Общем учреждении министерств» 25 июня 1811 г.

В Манифесте 25 июня 1810 года при установлении общего разделения государственных дел предназначено было все постановления, к окончательному устройству министерств принадлежащие, соединить и издать в Общем министерском учреждении.

Ныне, по окончательном соображении всех предметов, к сему принадлежащих, вняв мнению Государственного совета, повелеваем:

1. Прилагаемое при сем Общее министерств учреждение привести в надлежащую его силу и действие.

2. Сверх сего Общего учреждения все министерства снабжены будут на основании оного особенными их Учреждениями, кои непосредственно за сим, по мере их окончания, будут издаваемы и приводимы в исполнение.



ОБЩЕЕ УЧРЕЖДЕНИЕ МИНИСТЕРСТВ

Часть I ОБРАЗОВАНИЕ МИНИСТЕРСТВ

Глава I Общее разделение государственных дел

§ 1. Все дела государственные в порядке исполнительном разделяются на 5 главных частей:

I. Внешние сношения.

II. Устройство внешней безопасности.



III. Государственная экономия.

IV. Устройство суда гражданского и уголовного.

V. Устройство внутренней безопасности.

§ 2. Число министерств и главных управлений в каждой части определяется пространством ее и существом дел.

§ 3. На сем основано следующее государственных дел разделение:

1. Внешние сношения: Министерство иностранных дел.

2. Устройство внешней безопасности: Министерство военное, Министерство морское.

3. Государственная экономия: Министерство финансов, Государственное казначейство, Ревизия государственных счетов, Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Главное управление путей сообщения.

4. Устройство суда: Министерство юстиции.

5. Устройство внутренней безопасности: Министерство полиции.

К числу министерств вышеозначенных присоединяется Главное управление духовных дел разных исповеданий.

Глава II

Предметы каждого министерства и главного управления

§ 4. Предмет Министерства иностранных дел составляют все внешние сношения с принадлежащими к сему местами и лицами.

§ 5. К Министерству военному принадлежат все военные сухопутные силы, в составлении их, устройстве, продовольствии, снабжении и движении.

§ 6. К Министерству морскому принадлежат все морские военные силы, в составлении их, устройстве, продовольствии, снабжении и движении.

§ 7. Управление государственными доходами и расходами делится на 3 главные части.

В первой, под именем Министерства финансов, ведаются все источники государственных доходов, как-то: государственные имущества, дела горные, соляные, подати, сборы и пошлины всякого рода; дела внешней коммерции и управление таможен, доходы городские и земские, общие денежные повинности.

§ 8. Во второй части, под именем Государственного казначейства, ведается движение сумм, в доход поступивших.

§ 9. В третьей, под именем ревизии государственных счетов, производится проверка счетов по всем департаментам военным и гражданским.

§ 10. Главный предмет Министерства внутренних дел есть попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности. Посему к Министерству сему принадлежат дела о поощрении земледелия, колонии, внутренние переселения и разные ветви хозяйства, фабрики, внутренняя торговля, почты и публичные здания.

§ 11. Министерство народного просвещения ведает все ученые общества, академии, университеты, все общие учебные заведения, исключая духовные, военные и те училища, кои особенно учреждены для образования юношества к отдельной какой-либо части управления, как-то: Горный корпус и другие сему подобные установления, кои, находясь в особенном ведомстве, сохраняют однако же в делах общих нужную связь и сношение с министром просвещения.

§ 12. Главное управление путей сообщения ведает все предметы, относящиеся как к сухопутным, так и водяным внутренним сообщениям, на точном основании особенных его учреждений.

§ 13. Все, что принадлежит к устройству судебного порядка, составляет предмет Министерства юстиции.

§ 14. Министерство полиции ведает все учреждения, к охранению внутренней безопасности относящиеся.

§ 15. К Главному управлению духовных дел иностранных исповеданий принадлежат все предметы, относящиеся к духовенству разных иностранных религий и исповеданий, исключая судные их дела.

Глава III **Управление и состав министерств**

§ 16. Управление каждого министерства вверяется лицу, по непосредственному его императорского величества избранию определяемому со званием министра, главного директора или главноуправляющего.

§ 17. В отсутствие министра, или во время болезни, его управление вверяется товарищу его в тех министерствах, где звания сии ныне состоят или впредь установлены будут.

§ 18. Министерство управляется по точному разуму и силе сего общего и частных учреждений и других существующих и впредь издаваемых узаконений.

§ 19. Главные части, министерство составляющие, суть:

1. Департаменты, 2. Совет министра, 3. Общее присутствие отделений, 4. Канцелярия министра, 5. Особенности установления, при которых министерствах состоящие.

Отд. I. — Состав департаментов

§ 20. Каждый департамент делится на столько отделений, сколько есть главных частей, и по тому же порядку отделения делятся на столы.

§ 21. Каждый департамент состоит в управлении одного директора, который и ответствен за точное исполнение всего, что постановлено уставом и учреждением той части.

§ 22. При директоре полагается секретарь для исправления разных дел и поручений, общих всем отделениям.

§ 23. Каждое отделение департамента имеет начальника отделения, и каждый стол управляется столоначальником.

§ 24. В числе отделений при каждом департаменте состоит архив.



Отд. II. — СОСТАВ СОВЕТА ПРИ МИНИСТРЕ

§ 25. В министерствах, коих предметы по пространству их разнообразию разделены на многие департаменты, для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения, учреждается Совет министра. Предметы его означены подробно в 5-й главе сего учреждения.

§ 26. В Министерствах военных, так как и в Министерстве иностранных дел, соединение всех департаментов сохраняет имя коллегий.

§ 27. Совет министра составляется из всех директоров департаментов.

§ 28. Совет составляется под председательством министра, или его товарища, или же одного из директоров, по усмотрению министра.

§ 29. В Министерствах военных могут присутствовать в Совете особые члены, по временам к тому определяемые.

§ 30. Во всех министерствах в Совет могут быть прилагаемы, по усмотрению министра и по свойству дел, члены посторонние, как-то: владельцы заводов по мануфактурам, знаменитое купечество по делам коммерческим и тому подобные.

Отд. III. — СОСТАВ ОБЩЕГО ПРИСУТСТВИЯ

§ 31. В департаментах, коих предметы по пространству их и разнообразию разделены на многие отделения, для рассмотрения дел, требующих общего соображения, составляется Общее присутствие. Предметы его означены подробно в 5-й главе сего учреждения.

§ 32. Общее присутствие департамента составляется под председательством директора из начальников отделений.

§ 33. В Общее присутствие могут быть приглашаемы члены посторонние, как-то: фабриканты, заводчики и тому подобные, по усмотрению директора.

§ 34. По части ученой, художественной и искусственной в Общем присутствии могут быть особые члены, определяемые министром по представлению директора.

Отд. IV. — СОСТАВ КАНЦЕЛЯРИИ МИНИСТРА

§ 35. Для производства общих дел, до всех департаментов относящихся, и для предметов, непосредственно разрешению министра подлежащих, учреждается Канцелярия.

§ 36. Канцелярия министра делится на отделения и столы, соразмерно количеству и роду дел.

§ 37. Канцелярия управляется директором и состоит из начальников отделений, из секретарей и нужного числа писцов.

§ 38. В некоторых министерствах, как-то: в иностранном, обоих военных и полиции, Канцелярии министров учреждаются на особенном положении, роду дел их свойственном и частными учреждениями определенном.

Отд. V. — СОСТАВ ОСОБЕННЫХ УСТАНОВЛЕНИЙ

§ 39. В тех департаментах, кои по пространству их дел остоят из многих отделений, для общей связи письмоводства учреждается особенная канцелярия при директоре.

§ 40. Для управления сей канцелярии полагается правитель канцелярии; под его ведением состоят журналист, экзекутор, казначей и нужное число их помощников.

§ 41. В тех департаментах, кои имеют в ведомстве и управлении своем знатные суммы, полагаются, под непосредственным ведением директоров, счетные отделения, или счетные столы, смотря по числу и свойству сих дел. Счетные отделения разделяются на столы контрольный и бухгалтерский.

§ 42. Счетные отделения состоят под ведением начальников отделений. Для управления столов по счетной части полагаются контролеры и бухгалтеры, а по прочим столоначальники с нужным числом помощников.

§ 43. В министерствах, кои по роду вверенных им дел имеют некоторое отношение к судной или тяжёбой части, назначаются для сего особенные установления, как, например: в Министерстве военном, в управлении горном и других.

§ 44. Некоторые из департаментов, по свойству вверенных им дел, имеют особенные установления, к наукам и художествам принадлежащие, как-то: ученые комитеты, чертежные, лаборатории и тому подобные временные или всегдашние заведения.

§ 45. При некоторых департаментах определяются переводчики, и где нужно, их помощники.

§ 46. В некоторых департаментах под ведением министра и директоров полагаются особенные чиновники для исполнения разных поручений, для обозрений и поверки следствий и тому подобных занятий.

§ 47. Министерские канцелярии и департаменты могут иметь некоторое число молодых людей сверх штата для приобучения их к делам по разным частям ведения министерств и департаментов.

Глава IV

Порядок, определения, увольнения, производства в чины и наград

§ 48. Министры и товарищи их определяются и увольняются по непосредственному высочайшему усмотрению.

§ 49. Директоры департаментов и канцелярии министра определяются и увольняются высочайшею властью по представлению министра.

§ 50. Начальники отделений и прочие чины, им равные, определяются и увольняются по представлению директора министру, а министр представляет их на высочайшее утверждение.



§ 57. Определение и увольнение всех прочих чинов, составляющих департаменты и канцелярии министра, производится министром по представлению директора.

§ 52. Определение и увольнение нижних канцелярских чинов, положенных по штату канцелярии и департамента, предоставляется директору.

§ 53. Все чиновники высших и нижних классов, при определении их к должностям, так как и при производстве в чины, обязаны дать законом установленную присягу: директора и начальники отделений дают оную в Правительствующем сенате, прочие в департаментах.

§ 54. Увольнение в отпуску на один месяц с получением жалованья и более месяца без получения жалованья, производится на том же основании, как и определение к должностям, то есть: от кого зависит представление и определение к местам и утверждение на оных, от той же власти зависит и увольнение в отпуск.

§ 55. Отрешение от должностей и предание суду производится тем же порядком, как и определение к местам и увольнение от оных.

§ 56. В упущениях должностей и отступлениях от закона, открывшихся по делам и следствиям, директор предает суду чинов, им самим определяемых, а о прочих представляет министру.

§ 57. Представление о производстве в классные чины восходит от директора к министру, и от него по рассмотрении препровождаются, куда следует, по установленному порядку.

§ 58. По представлениям подчиненных департаменту начальств, директор, составляя под своим надзором списки, представляет министру удостоиваемых им к награждению чинами.

§ 59. Производство нижних неклассных чинов предоставляется директору.

§ 60. Представление к разным наградам по службе производится о директорах министром, а о прочих по предварительным представлениям директоров министру.

ПОЛОЖЕНИЕ О ГУБЕРНСКИХ И УЕЗДНЫХ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ (1 ЯНВАРЯ 1864 г.) (извлечение)

Земская реформа 1864 года

Не бойся незнания, бойся ложного знания.
От него все зло.

Л. Н. Толстой

1 января 1864 г. были проведена Земская реформа, которая стала одной из главных либеральных реформ Александра II. Реформа вошла в историю под названием «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» и определяла систему местного самоуправления на местах.



До середины XIX в. местное управление находилось в руках дворянства. После отмены крепостного права возникла необходимость привлечь к государственным делам остальные сословия. Проект создания всесословного местного самоуправления разрабатывался с 1859 г. Ко-



миссией при МВД. Первоначально ее возглавлял и.о. товарища министра Н.А. Милютин, сформулировавший основные принципы реформы. После его отставки в 1861 г. председательство принял на себя новый министр П. А. Валуев. Он предложил было усилить влияние дворянства, снизив для него ценз по сравнению с другими частными землевладельцами и сократив представительство крестьян, однако встретил противодействие главноуправляющего II отделением императорской канцелярии барона М. А. Корфа и Государственного совета и был вынужден отказаться от этих поправок. Земская реформа была утверждена императором Александром II 1 января 1864 г.

Она предусматривала создание в губерниях и уездах центральной России всеобщего местного самоуправления. В его выборах участвовали все владельцы недвижимости, включая крестьян. В главе земств стояли местные помещики, имеющие образование, досуг и привычку к руководящей деятельности. Местное самоуправление получило право вводить собственные налоги и пользовалось финансовой самостоятельностью. Земства занимались прежде всего начальным образованием и здравоохранением. В результате их деятельности и то и другое постепенно становилось доступным для крестьян. Также благодаря земствам улучшались местные дороги, вводились страхование от огня, агрономическая помощь земледельца и др.

В политическом плане земства способствовали нарастанию оппозиционных настроений. Они нередко вступали в конфликты с коронной администрацией, которая в условиях чисто бюрократического центрального правительства была не склонна считаться с выборным самоуправлением. Значительное недовольство земских деятелей вызывало отсутствие мелкой земской единицы. Земский аппарат (так называемый «третий элемент») пополнялся в основном людьми крайне оппозиционных и революционных взглядов.

Земское положение 1864 г. (публикуемое из-за большого объема в извлечениях) действовало до 1890 г.

Гл. 1. Положения общие.

1. Для заведывания делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образуются губернские и уездные земские учреждения, состав и порядок действия коих определяется настоящим Положением.

2. Дела, подлежащие ведению земских учреждений, в губернии или уезде по принадлежности, суть:

I. Заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами земства.

II. Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства.

III. Меры обеспечения народного продовольствия.

IV. Заведывание земскими благотворительными заведениями и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей.

V. Управление делами взаимного земского страхования имуществ.

VI. Попечение о развитии местной торговли и промышленности.

VII. Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах.

VIII. Содействие к предупреждению падежей скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчей, сусликами и другими вредными насекомыми и животными.

IX. Исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управлений, и участие в делах о почтовой повинности.

X. Раскладка тех государственных денежных сборов, разверстание которых по губернии и уездам возлагается на земские учреждения, на основании изданных о том узаконений или особых распоряжений, высочайшею властью утвержденных.

XI. Назначение, раскладка, взимание и расходование, на основании Устава о земских повинностях, местных сборов, для удовлетворения земских потребностей губернии или уезда.

XII. Представление, чрез губернское начальство, высшему правительству сведений и заключений по предметам, касающимся местных хозяйственных польз и нужд губернии или уезда, и ходатайство по сим предметам, также чрез губернское начальство; доставление, по требованиям высших правительственных учреждений и начальников губерний, сведений, до земского хозяйства относящихся.

XIII. Производство выборов в члены и другие должности по земским учреждениям и назначение сумм на содержание этих учреждений.

XIV. Дела, которые будут вверены земским учреждениям, на основании особых уставов, положений или постановлений.

3. Круг действий земских учреждений ограничивается пределами губернии или уезда, каждому из сих учреждений подведомственных.



4. На земские учреждения возлагается обсуждение, определение и приведение в исполнение всех законных мер, необходимых для хода дел, ведению означенных учреждений вверенных.

5. Земские учреждения имеют право именем земства, на основании общих гражданских законов, приобретать и отчуждать недвижимые и движимые имущества, заключать договоры, принимать обязательства, вчинять гражданские иски и отвечать в гражданских судах по имущественным делам земства.

6. Земские учреждения, в кругу вверенных им дел, действуют самостоятельно. Закон определяет случаи и порядок, в которых действия и распоряжения их подлежат утверждению и наблюдению общих правительственных властей.

7. Земские учреждения, в постановлениях и распоряжениях своих, не могут выходить из круга указанных им дел; по сему они не вмешиваются в дела, принадлежащие кругу действий правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Всякое определение их, в противность сему постановленное, признается недействительным.

8. Земские учреждения подвергаются законной ответственности, порядком, ниже сего указанным, за превышение власти, за действия, противные существующим законам, за неисполнение основанных на законе требований местных начальств, за неправильные распоряжения по вверенным им хозяйственным делам и за всякий ущерб или стеснение, нанесенные обществам или частным лицам.

9. Начальник губернии имеет право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам, или общим государственным пользам. В порядке и сроках такого распоряжения соблюдаются правила, указанные в 94, 95 и 96 ст. сего Положения. Министр внутренних дел, с своей стороны, в промежуток времени между двумя сроками заседаний земского собрания, может остановить постановление, противное законам или государственным пользам, сообщая о том собранию в первое назначенное для его заседаний время. В дальнейшем ходе дела земское собрание и министр руководствуются правилами, изложенными в ст. 97-й.

10. Если земскими учреждениями не будет сделано распоряжений к исполнению тех повинностей, отправление которых закон признает обязательным для земства, то начальник губернии, когда напоминания его останутся безуспешными, приступает с разрешения министра внутренних дел к непосредственным исполнительным распоряжениям на счет земства.

11. Земским учреждениям предоставляется на относящиеся до них распоряжения начальника губернии и высших административных властей приносить жалобы Правительствующему сенату (по 1-му департаменту). Сроком для принесения таковых жалоб полагается время, назначенное для созыва первого, после сообщения правительственного распоряжения, земского собрания (ст. 76 и 79), до которого дело относится.

Россия. 100 лет назад: месяц в истории страны

6 мая

Создание Крымской Советской Социалистической Республики

6 мая 1919 г. провозглашено создание Крымской Советской Социалистической Республики (КССР).

В апреле 1919 г. части Украинской Красной армии заняли Крым, вытеснив с его территории (за исключением Керченского полуострова) белогвардейцев и англо-французских интервентов. 3-я Крымская областная конференция РКП(б), проходившая в Симферополе (губернский город Таврической губернии) 28—29 апреля 1919 г., приняла постановление об образовании Крымской Советской Социалистической Республики.

5 мая 1919 г. было сформировано Временное рабоче-крестьянское правительство КССР: Д. И. Ульянов (председатель и наркомздрав), П. Е. Дыбенко (Нарком военных и морских дел), И. А. Назукин (Наркомпрос), И. Ибраимов (Наркомюст), С. Идрисов (Наркомзем), С. Меметов (Наркоминдел) и др. В этот же день решением правительства из частей 3-й Украинской советской дивизии и местных формирований была создана Крымская советская армия.

6 мая 1919 г. была опубликована Декларация правительства, в которой провозглашались задачи республики: создание регулярной Красной армии, организация советской власти на местах и подготовка съезда советов. Декларация объявляла КССР не национальным, а территориальным образованием, заявлялось



Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор

© Ю. Г. Шпаковский, 2019



Председатель
и наркомздрав Временного
рабоче-крестьянского
правительства КССР
Д. И. Ульянов

о равноправии всех национальностей в Крыму, о национализации промышленности и конфискации помещичьих, кулацких, церковных земель.

КССР просуществовала всего 75 дней, после чего власть захватили деникинские белогвардейские Вооруженные силы Юга России.

10 мая

Состоялся первый массовый коммунистический субботник в Москве на Московско-Казанской железной дороге.

Массовый субботник на Московско-Казанской железной дороге.



10 мая 1919 г. состоялся первый массовый субботник на Московско-Казанской железной дороге, в котором приняло участие 205 человек. Он стал поводом для статьи В. И. Ленина «Великий почин (О героизме рабочих в тылу. По поводу «коммунистических субботников»)», которая позже была опубликована отдельной брошюрой в июле 1919 г.

Первый субботник в Советской России был проведен 12 апреля 1919 г., когда в депо Москва-Сортировочная группа рабочих из 15 человек после рабочего дня вернулась в цех ремонтировать паровозы. Это мероприятие было организовано председателем деповской партячейки И. Е. Бураковым.

В январе 1920 г., во время «Недели фронта», тысячи рабочих трудились на субботниках в помощь фронту. По решению IX съезда РКП(б) 1 мая 1920 г. был проведен Всероссийский субботник. Только в Москве в нем приняли участие 425 тыс. человек. В Кремле в работе на этом субботнике принимал участие руководитель Советского государства В. И. Ленин. Позже большой всесоюзный ежегодный субботник в СССР проводился в апреле и был приурочен ко дню рождения Ленина (22 апреля).



17 мая**Декрет Совета народных комиссаров
о бесплатном детском питании**

В целях улучшения детского питания и облегчения материального положения трудящихся, в первую очередь фабрично-заводских рабочих неземледельческих местностей, Совет народных комиссаров постановляет:

1. Все предметы питания, выдаваемые местными продовольственными органами детям в возрасте до 14 лет включительно, впредь выдавать бесплатно за счет государства.

Примечание. Постановление это касается предметов питания, выдаваемых детям продовольственными органами как из продовольственных лавок, так и из общественных столовых по карточкам.

2. Действие настоящего постановления распространить на крупнейшие фабрично-заводские центры (города, крупные поселки и пр.) следующих губерний: Архангельской, Владимирской, Вологодской, Ив.-Вознесенской, Костромской, Калужской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Череповецкой, Олонецкой, Петроградской, Псковской, Тверской, Сев.-Двинской, Ярославской.

Примечание. Народному комиссариату продовольствия предоставляется право распространения настоящего постановления на отдельные города и фабрично-заводские центры других губерний.

3. Вменить всем продовольственным органам в обязанность продукты детского питания отпускать в первую очередь.

4. Право на бесплатное питание предоставить всем детям указанного выше возраста безотносительно к категории классового пайка их родителей.

5. Предложить Народному комиссариату продовольствия немедленно опубликовать список местностей, входящих в § 2, а советским учреждениям этих местностей принять меры к немедленному проведению этого декрета в жизнь.

6. Все кредиты на осуществление детского питания по настоящему декрету отпускаются по Народному комиссариату продовольствия.



Подписали:
Председатель Совета народных комиссаров
В. Ульянов (Ленин)
управляющий делами Совета народных комиссаров
В. Бонч-Бруевич
секретарь
Л. Фотиева



20 мая

Создано первое крупное государственное издательство

20 мая 1919 г. председатель ВЦИК Михаил Иванович Калинин утвердил Положение о Государственном издательстве, согласно которому, в Москве при Наркомпросе РСФСР в целях создания единого государственного аппарата печатного слова было организовано первое крупное советское издательство.

Госиздат был образован в результате слияния издательских отделов ВЦИК, Московского и Петроградского советов, Наркомпроса, издательства «Коммунист» и издательств кооперативных организаций.

Первый шаг к созданию новой централизованной издательской системы был сделан 29 декабря 1917 г. (11 января 1918 г.), когда советским правительством был принят Декрет «О Государственном издательстве»,

в соответствии с которым издательства при наркоматах и учреждениях выступали как органы государственной власти.

Согласно Положению о Государственном издательстве, Госиздат стал правительственным органом. Во главе Госиздата стояла редакционная коллегия, председатель и члены которой назначались СНК по представлению Наркомпроса и утверждались ВЦИК. На Госиздат, кроме выпуска собственно изданий, возлагались составление единого издательского плана, руководство другими издательствами, контроль за книгораспространением, планирование производства бумаги и т.д.

В Декрете 1918 г. задачи Госиздата сводились к «широкой издательской деятельности... постановке дешевого народного издания русских классиков», «массовому изданию учебников»; к редактированию этой продукции привлекалась «особая коллегия из представителей педагогических, литературных и учебных обществ, особо приглашенных экспертов и делегатов трудовых организаций». Проверка и исправление старых и создание новых учебников должны были осуществляться особой комиссией по учебникам, состоящей из делегатов педагогических, ученых и демократических организаций и особо приглашенных экспертов.

В Положении 1919 г. делался акцент на руководящую роль Госиздата: «Вся издательская деятельность всех народных комиссариатов, отделов Всероссийского Центрального исполнительного комитета и прочих советских учреждений, поскольку она касается общеполитических и культурных вопросов, подчиняется Государственному издательству, каковому предоставляется право осуществлять эту издательскую деятельность непосредственно или оставить за указанными учреждениями, под своим контролем». Госиздат должен был регулировать и контролировать издательскую деятельность «всех ученых и литературных обществ, а равно всех прочих издательств».

В начале своей деятельности Госиздат выпускал преимущественно агитационную и политическую литературу, басни Д. Бедного, стихи В. В. Маяковского, призывавшие к защите Советской республики и борьбе с разрухой, голодом.

С 1920 г. Госиздат осуществлял первые советские издания сочинений К. Маркса и Ф. Энгельса, собрание сочинений В. И. Ленина, Г. В. Плеханова, выпускал научно-популярную литературу, учебники; в серии «Народная библиотека» вышли избранные произведения классиков русской литературы. Новые советские издательства, многочисленные издательские отделы при наркоматах, ведомствах и губисполкомах выпускали печатную продукцию огромными тиражами и распространяли ее бесплатно через Центропечать.

20 июня

Трипольская трагедия

Трипольская трагедия — героическая гибель в июне 1919 г. партийно-комсомольского отряда, сражавшегося против кулацко-националистической банды Зеленого близ с. Триполье (на берегу Днепра), в 50 км от Киева.

Летом 1919 г. «атаман Зеленый» (Данило Терпилло) превратил Триполье в «штаб» своих антисоветских банд, которые стремились помочь Деникину и ослабить силы Красной армии. Киевский губком КП(б)У бросил клич: «Разгромить кулацкие банды! Смерть Зеленому!».

15 июня 1919 г. городская комсомольская конференция объявила киевский комсомол частью действующей Красной армии и призвала к оружию всех комсомольцев. На ликвидацию банды были направлены советские войска, в составе которых был отряд киевских комсомольцев (около 100 чел.). После трехдневных боев отряд советских войск захватил Триполье. Бандиты после упорного сопротивления отступили, однако, воспользовавшись потерей бдительности некоторых командиров, а также неопытностью комсомольцев, расположившихся на отдых





и не выставивших усиленных постов и засад, бандиты внезапно напали на отряд. Первой приняла бой небольшая группа бойцов, руководимая Михаилом Ратманским — одним из организаторов и руководителей киевского комсомола. Почти все бойцы-комсомольцы были ранены, но продолжали сражаться с врагом. Смертью героя погибла комсомолка-пулеметчица Таня Орликова. Последней гранатой она подорвала пулемет и погибла сама, уничтожив несколько бандитов. Находясь в окружении бандитов, бойцы-комсомольцы были вынуждены отходить к Днепру. Лишь несколько комсомольцев успели скатиться по крутому обрыву к реке и броситься вплавь, большинство из них было застрелено или утонуло.

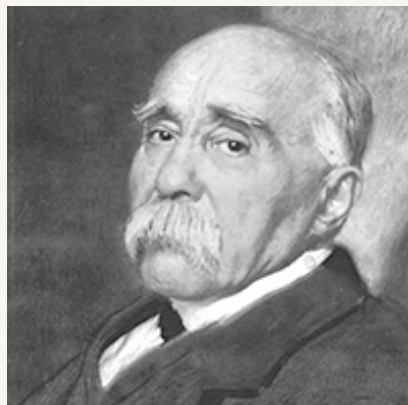
Захваченных в плен комсомольцев бандиты зверски казнили.

Несколько участников трипольского похода, оставшихся в живых, добрались до Киева и рассказали о героической борьбе комсомольцев и коммунистов. Совместными усилиями частей Красной армии и киевских рабочих, при помощи Днепровской флотилии банда Зеленого была полностью разгромлена. В память героев на месте их гибели на берегу Днепра сооружен памятник-обелиск, в с. Триполье открыт музей. Трипольской трагедии посвящены литературные произведения и художественные фильмы.

28 июня

Подписан Версальский мирный договор

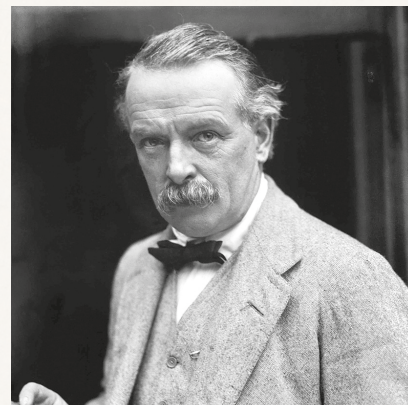
Версальский мирный договор 1919 г. — договор, официально завершивший Первую мировую войну 1914—1918 гг. Подписан в Версале (Франция) 28 июня 1919 г. потерпевшей поражение в войне Германией, с одной стороны, и одержавшими победу в войне «союзными и объединившимися державами» — с другой: США, Британской империей, Францией, Италией, Японией, Бельгией, Боливией, Бра-



Премьер-министр Франции
Жорж Клемансо



Президент США
Вудро Вильсон



Премьер-министр Великобритании
Ллойд Джордж

зилией, Кубой, Эквадором, Грецией, Гватемалой, Гаити, Хиджазом, Гондурасом, Либерией, Никарагуа, Панамой, Перу, Польшей, Португалией, Румынией, Сербско-Хорватско-Словенским государством, Сиамом, Чехословакией и Уругваем.

Договор был подписан от имени США В. Вильсоном, Р. Лансингом, Г. Уайтом и др., от Британской империи — Ллойд Джорджем, Э. Б. Лоу, А. Дж. Бальфуrom и др., от Франции — Ж. Клемансо, С. Пишоном, А. Тардьё, Ж. Камбоном и др., от Италии — С. Соннино, Дж. Империади, С. Креспи, от Японии — Сайондзи, Макино, Синда, Мацуи и др., от Германии — Г. Мюллером, доктором Беллем.

Версальский мирный договор имел целью закрепление передела капиталистического мира в пользу держав-победительниц в ущерб Германии. Версальский мирный договор в значительной мере был направлен и против первого в мире Советского государства, а также против усилившегося под влиянием тягот войны



и Великой Октябрьской социалистической революции международного революционного движения рабочего класса.

Из подписавших Версальский мирный договор государств США, Хиджаз и Эквадор отказались его ратифицировать. Американский Сенат под влиянием изоляционистов отказался от ратификации Версальского мирного договора из-за нежелания США связывать себя участием в Лиге наций (где преобладало влияние Англии и Франции), устав которой был неразрывной частью Версальского мирного договора. Взамен Версальскому мирному договору США заключили с Германией в августе 1921 г. особый договор, почти идентичный Версальскому мирному договору, но не содержащий статей о Лиге наций. В связи с тем, что Версальский мирный договор содержал постановления о передаче Японии китайской провинции Шаньдун, Китай отказался от подписания Версальского мирного договора.

Версальский мирный договор вступил в силу 10 января 1920 г., после ратификации его Германией и четырьмя главными союзными державами — Англией, Францией, Италией и Японией. Заключению Версальского мирного договора предшествовали длительные секретные переговоры, ставшие особенно интенсивными после заключения Компьенского перемирия 1918 г. между Германией и главными союзными державами. Условия договора были выработаны на Парижской мирной конференции 1919—1920 гг.

Версальский мирный договор состоял из 440 статей и одного протокола. Он делился на 15 частей, которые, в свою очередь, были разделены на отделы. Часть 1 (ст. 1—26) излагала устав Лиги наций. Части 2 (ст. 27—30) и 3 (ст. 31—117) были посвящены описанию и начертанию границ Германии с Бельгией, Люксембургом, Францией, Швейцарией, Австрией, Чехословакией, Польшей и Данией, а также касались политического устройства Европы.

Часть 4 Версальского мирного договора (ст. 118—158), касавшаяся германских прав и интересов вне Германии, лишала ее всех колоний, которые позднее были поделены между главными державами-победительницами на основе системы мандатов Лиги наций.

Части 5—8 Версальского мирного договора (ст. 159—247) были посвящены вопросам, связанным с ограничением численности германских вооруженных сил, наказанием военных преступников и положением германских военнопленных, а также репарациями. Германская армия не должна была превышать 100 тыс. человек и предназначалась, по планам авторов Версальского мирного договора, исключительно для борьбы против революционного движения внутри страны, обязательная военная служба отменялась, основная часть сохранившегося военно-морского флота Германии подлежала передаче победителям. Германия обязывалась возместить союзникам убытки, понесенные правительствами и отдельными гражданами стран Антанты в результате военных действий.

Части 9—10 (ст. 248—312) касались финансово-экономических вопросов и предусматривали обязательство Германии передать союзникам золото и другие ценности, полученные ею в ходе войны от Турции, Австро-Венгрии (в качестве обеспечения займов), а равно от России (по Брестскому миру 1918 г.) и Румынии (по Бухарестскому мирному договору 1918 г.). Германия должна была аннулировать все договоры и соглашения экономического характера, которые она заключила с Австро-Венгрией, Болгарией, Турцией, а также с Румынией и Россией.



Части 11—12 (ст. 313—386) регулировали вопросы воздухоплавания над германской территорией и порядок использования союзниками германских портов, железнодорожных и водных путей.

Часть 13 (ст. 387—427) была посвящена созданию Международного бюро труда.

Заключительные части 14—15 Версальского мирного договора (ст. 428—440) устанавливали гарантии выполнения договора со стороны Германии и обязывали последнюю «признать полную силу мирных договоров и дополнительных конвенций, которые будут заключены союзными и объединившимися державами с державами, сражавшимися на стороне Германии».

Версальский мирный договор, продиктованный Германии державами-победительницами, отражал глубокие, непреодолимые противоречия, которые не только не ослабли, а наоборот, еще более обострились после окончания Первой мировой войны. Стремясь разрешить эти противоречия за счет Советского государства, державы-победительницы сохранили в Германии господство реакционных империалистических групп, призванных стать ударной силой в борьбе против молодой социалистической страны и революционного движения в Европе. В этой связи нарушение Германией военных и репарационных статей Версальского мирного договора фактически попустительствовалось правительствами стран-победительниц. Преследуя цель восстановления военно-промышленного потенциала Германии, США, Англия и Франция неоднократно пересматривали размер и условия репарационных платежей. Этот пересмотр завершился тем, что с 1931 г. Германия в соответствии с предоставленным правительством США мораторием вообще прекратила платежи репараций.

Награды Родины

ОРДЕН СВЯТОГО АПОСТОЛА АНДРЕЯ ПЕРВОЗВАННОГО



Орден Святого апостола Андрея Первозванного — один из главных символов Российского государства и высшая государственная награда России.

10 декабря 1698 г., 320 лет назад, Петром Первым был учрежден орден Святого апостола Андрея Первозванного, ставший высшей государственной наградой Российской империи на долгие столетия — вплоть до 1917 г.

Мало того, что он является самой первой из учрежденных у нас в стране наград, он еще долгое время — до 1917 г. — занимал высшую ступень в иерархии государственных орденов и медалей.

В 1998 г. этот статус Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1998 г. № 757 был возвращен.

До конца XVII в. монархи отмечали заслуги своих подданных либо дарованными землями, либо памятными подарками — «шубой с царского плеча». Вернувшийся из европейского турне Петр I решил не разбрасываться вотчинами и «шубами» и ввести практику премирования заслуженных людей наградными знаками.

Весной 1698 г. во время знаменитого Великого посольства Петр I посетил Англию и встретился с местным королем — Вильгельмом III. Видимо, что-то подкупило английского короля в амбициозном русском правителе, и он предложил ему стать членом Благороднейшего ордена Подвязки. С одной стороны, это была большая честь: членами старейшего рыцарского ордена Европы являлись самые уважаемые и влиятельные люди планеты — в количестве 24 человек. С другой — приняв «англицкую подвязку», русский суверен формально становился подданным британского короля. Петр отказался. Это был первый и последний отказ царя Романовской династии от «британского подданства»: Александр I, Николай I, Александр II, Александр III и Николай II являлись кавалерами этого ордена.

Однако идея царю-реформатору понравилась. По своему возвращению на Русскую землю, в августе 1698 г., Петр учредил свой орден — орден Святого апостола Андрея Первозванного, покровителя Руси. Монарх даже самостоятельно создал эскизы наградного ордена, которые весьма напоминали эмблему шотландского ордена Чертополоха.

Почему в качестве высшей награды был избран именно орден в честь Святого апостола Андрея Первозванного? Чтобы понять этот выбор Петра Перво-

го, необходимо немного окунуться в историю начала нашей эры, остановиться на личности самого апостола Андрея. Как мы знаем, апостол Андрей был одним из двенадцати учеников Иисуса Христа. Он был родным братом апостола Петра, который считается «старшим» среди учеников Христа.

Как и Петр, Андрей был по профессии рыбаком, уроженцем Вифсаиды на северном берегу Галилейского озера. Житие апостола Андрея Первозванного рассказывает, что вместе с братом Петром (Симоном при рождении), апостол Андрей перебрался из Вифсаиды в Капернаум, где у братьев появился собственный дом, и они продолжали заниматься рыбной ловлей. Затем Андрей стал учеником Иоанна Крестителя, а уже от него и пришел к Иисусу.

После распятия и вознесения Иисуса Христа его двенадцать учеников разделили между собой те страны, где им предстояло нести проповедь христианства. Андрей получил причерноморские земли — Вифинию и Пропонтиду с городами Византий и Халкидон, Фракию и Македонию, Фессалию, Элладу и Ахайю, Скифию. Таким образом, апостол Андрей проповедовал на берегах Черного моря, на территории современных Турции, Греции, Грузии и России. Относительно того, был ли Андрей Первозванный в Скифии, до сих пор нет ясности. Уже Евсевий Кесарийский в первой половине IV в. заговорил о служении Андрея в Скифии. Эту версию подтверждал целый ряд церковных историков, но были и сомневающиеся. Впоследствии Н. М. Карамзин в «Истории государства Российского» также высказал сомнение в истинности путешествия Святого Андрея Первозванного по Скифии.

Но в любом случае имя Андрея Первозванного стало ассоциироваться с покровительством, во-первых, профессии моряка (ведь и сам Андрей был рыбаком по первоначальному роду занятий), а во-вторых — с покровительством государству Русскому. По распоряжению Владимира Мономаха, игумен Выдубицкого монастыря Сильвестр внес в «Повесть временных лет» рассказ о путешествии Андрея Первозванного из Крыма в Рим через Ладугу. Таким образом, с именем Андрея Первозванного стала связываться история появления первых христиан на Руси.

Впрочем, официальная версия подвергалась критике и сомнению со стороны даже церковных историков, не говоря уже о светских. Еще преподобный Иосиф Волоцкий (1440—1515) в своем «Просветителе» писал о том, что Андрей Первозванный не проповедовал в русских землях. Тем не менее, коли официальное предание приписывало Андрею Первозванному хождение в русские земли, он стал считаться покровителем российской государственности.

Почему именно Петр Первый озаботился созданием награды в честь апостола? Ведь и знаменитый Андреевский флаг в честь апостола Андрея также был разработан при Петре Первом, причем с его непосредственным личным участием. Скорее всего, Петр Первый обратил внимание на символику, связанную с Андреем Первозванным, изучая западный опыт, — флаг с косым крестом апостола Андрея к этому времени уже использовался в Шотландии. Но создание ордена





и введение флага не было слепым заимствованием — ведь Андрея Первозванного чтили как покровителя Руси задолго до Петра.

Что представлял собой орден Святого апостола Андрея Первозванного? Во-первых, он включал в себя знак (крест), ключевым изображением которого был сам святой апостол Андрей Первозванный, распятый на косом кресте, и серебряная восьмиконечная звезда с девизом «За веру и верность». Знак ордена носили на широкой голубой ленте через правое плечо, а звезду — на левой стороне груди. Знак ордена в особенных случаях могли носить на груди, на золотой фигурной цепи.

Петр Первый отнесся к новому ордену очень серьезно. Первым кавалером ордена стал Федор Головин. Один из наиболее видных государственных деятелей эпохи Петра, Федор Головин был превосходным дипломатом, руководителем Посольского приказа, но отвечал также и за строительство российских кораблей, подготовку личного состава флота, деятельность Навигацкой школы. Орден Святого апостола Андрея Первозванного ему пожаловали в 1699 г., сразу же после создания ордена и практически одновременно с присвоением чина генерал-адмирала.

Со вторым кавалером ордену Святого апостола Андрея Первозванного не повезло. В 1700 г. орден был вручен Петром Первым гетману Запорожской Сечи Ивану Мазепе. Конечно, эта фигура не идет ни в какое сравнение с Федором Головиным, но Петр, вручая гетману орден, руководствовался политическими соображениями и стремился окончательно привлечь гетмана на сторону России. Но этот план у Петра не вышел — Мазепа все равно предал царя и в 1706 г. был лишен ордена. В 1701 г. орден нашел третьего кавалера — им стал посол Пруссии в России Людвиг фон Принцен. Этим награждением Петр также преследовал политические цели, стремясь заручиться поддержкой Пруссии как одной из наиболее сильных центрально-европейских стран.

Таким образом, из трех первых кавалеров ордена за реальные заслуги перед страной его получил лишь генерал-адмирал Федор Головин. 30 декабря 1701 г. (10 января 1702 г.) за победу при Эрестфере над шведской армией орден был вручен генерал-фельдмаршалу Борису Петровичу Шереметеву. Именно он командовал русскими войсками, вторгшимися в Шведскую Ливонию.

Пятым кавалером ордена опять стал человек, не внесший реального вклада в укрепление нашего государства — в 1703 г. Петр вручил орден канцлеру Саксонии графу Бейхлингу.

Сам Петр Первый стал лишь шестым кавалером ордена, получив его в 1703 г. за конкретный и реальный военный подвиг — захват двух шведских боевых кораблей в устье Невы. За это же событие был отмечен орденом и его седьмой кавалер — Александр Меншиков.

Всего же в долгое царствование Петра Первого ордена удостоились 38 человек. Далее награждения выглядели следующим



образом: при Екатерине I орденом наградили 18 человек, при Петре II — пять человек, при Анне Иоанновне — 24 человека, при Елизавете Петровне — 83 человека, при Петре III — 15 человек, при Екатерине II — 100 человек. То есть, как мы видим, количество награжденных росло. Но в этом и нет ничего удивительного — эпоха Екатерины II, к примеру, действительно дала нашей стране много выдающихся имен, была сопряжена с многочисленными победами Российской империи, укреплением ее позиций на мировой политической арене.

Среди кавалеров ордена Андрея Первозванного были практически все знаменитые русские полководцы и флотоводцы XVIII и XIX вв. — Петр Румянцев, Александр Суворов, Григорий Потемкин, Федор Апраксин, Михаил Кутузов, Михаил Барклай-де-Толли, Петр Витгенштейн, Михаил Милорадович, Петр Багратион, Матвей Платов, Фабиан Остен-Сакен, Александр Тормасов.

Интересно, что в 1807 г., в честь заключения Тильзитского мира, высшим орденом Российской империи наградили Наполеона Бонапарта, а также сразу нескольких французских военных и государственных деятелей — брата императора Жерома Бонапарта, маршалов Иоахима Мюрата и Луи Бертье, князя Шарля Талейрана. Спустя пять лет кавалеры высшей российской награды возглавлят захватнический поход французских войск на Российскую империю.

В 1815 г. за участие в войнах против Наполеона орденом был награжден знаменитый английский полководец герцог Артур Веллингтон. Примечательно, что за Отечественную войну 1812 г. орден получил лишь единственный русский полководец — генерал Тормасов, зато очень много награждений было за заграничный поход русской армии 1813—1814 гг. (Платов, Милорадович, Барклай-де-Толли, Витгенштейн, Остен-Сакен).

Помимо военачальников, орденом по династическому принципу награждались члены императорского дома Романовых. Очень много кавалеров ордена среди российских государственных деятелей — это и канцлер Виктор Кочубей, и граф Дмитрий Гурьев, и граф Николай Мордвинов, и граф Станислав Замойский. При Александре I орденом был награжден целый ряд иностранных государственных деятелей — не только Наполеон и его соратники, но и Фридрих Вильгельм III — король Пруссии, Фредерик VI — король Дании, Вильгельм IV — король Великобритании, Карл X — король Франции и т.д.

При Николае I преимущественно награждались российские и иностранные государственные деятели, деятели православной церкви. Среди награжденных — московский генерал-губернатор князь Дмитрий Голицын, граф Петр Толстой, митрополит Киевский и Галицкий Евгений, князь Иван Паскевич, генерал-фельдмаршал Иван Дибич-Забалканский, митрополит Московский и Коломенский Филарет, действительный тайный советник Дмитрий Татищев, генерал от кавалерии Александр Бенкендорф, генерал от инфантерии Алексей Ермолов и др.

При Александре II высшую награду Российской империи получил, к примеру, германский канцлер Отто фон Бисмарк — в числе многих других государственных деятелей зарубежных стран. Не обошла стороной награда даже османского султана Абдул-Азиза, который получил ее в 1871 г. (а уже через несколько лет Российская империя вновь вступила в войну с Османской Турцией).

Последний российский император Николай II тоже не скупился на награждения. В годы его правления орден получили многие российские государственные



деятели, монархи и высшие чиновники целого ряда иностранных государств. Например, Август Вильгельм, принц Прусский, был удостоен высшей награды Российской империи в январе 1914 г., а вскоре началась Первая мировая война, в которой принц активно участвовал, воюя против России. Кстати, двумя десятилетиями позже он вступил в НСДАП и оставался видным деятелем нацистского движения, за что и был после войны приговорен американским трибуналом к трем годам лишения свободы. В сентябре 1916 г. награды удостоился император Японии Хирохито. Незадолго до Февральской революции, 27 января 1917 г., награду получил король Дании Фредерик IX.

Таким образом, исторически орденом награждались лишь крайне значимые персоны — государственные, политические, военные и религиозные деятели России, а также иностранных государств. Возможность награждения орденом простого человека, пусть и отличившегося, защищавшего свою родную страну в боях или имеющего какие-либо иные заслуги, была исключена. В этом и заключалась главная особенность ордена Андрея Первозванного.

Советская власть ликвидировала орден Святого апостола Андрея Первозванного, как и другие награды Российской империи. В Советском Союзе были введены собственные ордена и медали.

После восстановления в 1998 г. ордена Святого апостола Андрея Первозванного в качестве высшей государственной награды Российской Федерации были награждены академик Дмитрий Лихачев, конструктор Михаил Калашников, президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, патриарх Алексей II, писатель Александр Солженицын, экс-президент СССР Михаил Горбачев, Президент Азербайджана Гейдар Алиев, Председатель КНР Си Цзиньпин и т.д.

Девиз ордена — «За веру и верность»

Интересные факты: одновременно кавалерами ордена могло быть не более 12 человек из россиян. Общее число кавалеров ордена (русских и иностранных подданных) не должно превышать 24 человека.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.

ISSN 2311-5998

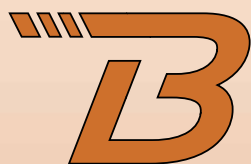
Свободная цена.

Подписка на журнал возможна с любого месяца.
Распространяется через объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».
Подписной индекс — 40650.

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка
на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна.
Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией.
Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.
Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

Редактор *Л. А. Мункуева*.
Корректор *А. Б. Рыбакова*.
Компьютерная верстка *Д. А. Беляков*.

Отпечатано в типографии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >