

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**ТРИБУНА
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

Выпуск 15

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В РАЗЛИЧНЫХ ОТРАСЛЯХ
ПРАВА И ПРОЦЕССА

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2017

УДК 340.1
ББК 67.0
Т67

Научный редактор –
доктор юридических наук, профессор *О. С. Рогачева*

Трибуна молодых ученых : сборник научных трудов.
Т67 Вып. 15 : Проблемы правового регулирования в различных
отраслях права и процесса / под ред. О. С. Рогачевой ; Во-
ронезский государственный университет. – Воронеж : Изда-
ТЕЛЬСКИЙ ДОМ ВГУ, 2017. – 150 с.
ISBN 978-5-9273-2452-1

В сборник научных трудов вошли статьи аспирантов юридиче-
ского факультета Воронежского государственного университета по
актуальным проблемам правового регулирования в различных от-
раслях права и процесса.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, а также научных
работников и практикующих юристов.

УДК 340.1
ББК 67.0

ISBN 978-5-9273-2452-1

© Воронежский государственный
университет, 2017
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2017

Содержание

Предисловие	5
Адамова В. К. Толкование понятий дискурса и консенсуса в теории Юргена Хабермаса.....	6
Бартенева Ю. В. Проблемы правильности определения состава сторон при рассмотрении споров об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.....	14
Бугаков М. В. Актуальные аспекты привлечения к административной ответственности арбитражных управляющих.....	27
Глодина А. В. Административное судопроизводство как форма осуществления судебной власти в Российской Федерации: понятие, значение, особенности	37
Глуценко А. Н. Административная ответственность медицинских работников в контексте реформы российского здравоохранения	46
Карпова Е. С. Практические проблемы осуществления государственного земельного надзора	53
Коноплин И. С. Проблемы обеспечения доказательств в гражданском и арбитражном процессе	64
Косолапов А. В. Правоотношения, возникающие между медицинским работником и пациентом, по оказанию медицинской помощи	72
Мельникова М. Б. Акт обследования условий жизни ребенка в гражданских делах о лишении родительских прав	77
Попова О. В. Проблема реализации права на судебную защиту по делам, возникающим из публичных правоотношений	85
Руднева Е. В. Деятельность благотворительных организаций в рамках развития социальной политики Российской Федерации	92
Сапрыкина Е. А. Анализ основных изменений, предусмотренных главой 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.....	103

Сапрыкина Н. А. Понятие и роль фикций в налоговом праве	108
Соляников В. А. К вопросу о праве и нравственности в трудах В.С. Соловьева	119
Турбин С. Ю. Процессуальная роль суда при апелляционном обжаловании по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации.....	126
Федорова Т. А. Материально-правовая природа мирового соглашения.....	133
Фролов Б. М. Система и структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования.....	138

Предисловие

Предлагаемый читателю сборник научных трудов включает в себя статьи аспирантов юридического факультета Воронежского государственного университета по актуальным проблемам правового регулирования в различных отраслях права и процесса: в частности, проблемам теории и философии права; нравственности в юридической науке и образовании и др.

С 15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административно-судопроизводства в Российской Федерации, который предусмотрел порядок рассмотрения и разрешения Верховным судом РФ, судами общей юрисдикции и мировыми судьями административных дел. Действие КАС РФ порождает в судебной практике проблемы, которые на страницах сборника не остались без внимания молодых аспирантов. Их статьи мы можем назвать творческим стартом для дальнейшего исследования процессуальных проблем административного судопроизводства.

Небезынтересным и важным представляется исследование на страницах сборника вопросов гражданского процесса, таких как обеспечение доказательств, мировое соглашение и др.

Административная ответственность, ее материально-правовое и процессуально-правовое регулирование традиционно является институтом административного права, который всегда привлекает внимание молодых исследователей, что отрадно для развития административно-правовой науки.

Авторы статей, публикуемых в настоящем сборнике, попытались осмыслить, изучить и сделать определенные выводы о состоянии исследуемых ими процессуальных и материальных проблем различных отраслей права.

*Доктор юридических наук, профессор
О. С. Рогачева*

ТОЛКОВАНИЕ ПОНЯТИЙ ДИСКУРСА И КОНСЕНСУСА В ТЕОРИИ ЮРГЕНА ХАБЕРМАСА

В. К. Адамова

Аннотация: *статья раскрывает сущность теории Ю. Хабермаса со стороны толкования важнейших понятий и сущности их применения. Кроме того, раскрываются роли фактичности и значимости в реализации правовых норм.*

Ключевые слова: *Ю. Хабермас, теория дискурса, дискурс, значимость, фактичность, правовые нормы, правовые взгляды Ю. Хабермаса, демократия участия, консенсус.*

INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF CONSENSUS AND DISCOURSE IN THE THEORY OF JÜRGEN HABERMAS

V. K. Adamova

Abstract: *this article reveals the essence of the theory of Habermas in the interpretations of the most important concepts and essence of their applications. In addition, disclosed factuality role and importance in the implementation of the law.*

Key words: *J. Habermas, discourse theory, discourse, relevance, factuality, law, legal opinions Habermas, democracy, participation, consensus.*

В современной отечественной науке до сих пор существует конфликт сторонников естественного права и сторонников юридического позитивизма. Их дискуссии порождают множество различных точек зрения на правовые вопросы. Отдельную нишу в современной науке занимают различного рода подходы к праву, именуемые постклассическими, которые в свою очередь оппози-

ционные устоявшимся положениям теории естественного права. Особенностью этих теорий является отказ от классического понимания бытия и права, ориентация на осознание бытия права на рациональном, качественно новом уровне.

Представителем постклассического подхода к праву является Юрген Хабермас – выдающийся немецкий ученый, социальный философ, чьи мысли, изложенные в различных трудах, оказали колоссальное влияние на современное право.

Разработанная им в рамках постклассических взглядов коммуникативная теория общества решает проблему выбора между двумя типами подходов к правам человека – теорией демократии и теорией прав человека. Краеугольным камнем теории Хабермаса является юридическое равенство, при котором право является гибким, а не неизменной истиной, установленной единожды и навсегда. Основной задачей данной теории является обеспечение взаимопонимания и интеграции социальных субъектов.

Теория коммуникативного действия многогранна, она аккумулирует внутри себя мощные теоретические ресурсы философской и социологической мысли, интегрируя познавательный потенциал различных теоретических школ.

Проведя определенный анализ теории Хабермаса, мы можем выделить важнейшие компоненты его концепции:

- равенство участников дискурса в возможности применения речевых актов;
- равенство участников в критике и тематизации мнений;
- свобода самовыражения, препятствующая формированию подавленных комплексов;
- взаимность отношений всех участников;
- исключение привилегий.

Право в рамках данной теории рассматривается в эмпирическом и нормативном смыслах, что позволяет приблизиться к понимаю истинной сути современного права, поскольку без понимания права как «эмпирической системы поведения» все философские понятия теряют свою глубину.

В своей теории Юрген Хабермас заключает, что коммуникативная рациональность может критиковаться и обосновываться. Дискурс или аргументация представляет собой рефлексивную

форму коммуникативного действия, в котором коммуникативная рациональность становится эксплицитной¹.

Понятие «дискурс» подробно рассматривается и объясняется, так как ему принадлежит одна из ведущих ролей. Ведь именно дискурс способен вернуть человеческой разговорной коммуникации разумный, осознанный характер. Дискурс есть не что иное, как целенаправленный процесс обсуждения «общественностью» высших ценностей, которыми люди руководствуются в своих действиях. Это в конечном итоге должно привести к достижению «консенсуса» – аутентичного взаимопонимания, которое характеризует «естественное» речевое общение людей в жизненном мире, не искаженном вторжением антагонистических, основанных на насилии, общественных систем².

Дискурс в коммуникативной теории, по мнению Хабермаса, является не только формой организации познания, но и формой политической деятельности. Мыслитель ведет к тому, чтобы «планирующие инстанции» учитывали «дискурсивное образование воли», и говорит нам следующее: «Пока политическое образование воли не связано с принципом всеобщей и свободной от господства дискуссии, освобождение от репрессий – эта политическая цель всех революций с конца XVIII века – остается химерой»³. Дискурс есть диалог, а значит контактирование субъектов представляет собой партнерские отношения, а не отношения наблюдателей и наблюдаемых. Любое взаимодействие должно проходить с помощью аргументации, учитывающей необходимые основные требования, вложенные в данную теорию. В итоге мы получаем, что дискурс – есть диалог со всеми, освобождение от навязанного господства. Кроме того, аргументация должна интерпретировать потребности индивидов. Существует мнение, что «консенсус в диалоге возможен только при условии обозрения интересов его участников. Однако нельзя забывать, что в случае политического диалога аргументируют не только от знания – компетенции, но

¹ См.: Хабермас Ю. Политические работы / сост. А. В. Денежкина ; пер. с нем. Б. М. Скуратова. М., 2005. С. 341.

² См.: Давыдов Ю. Н. Очерки по истории теоретической социологии XX столетия: От М. Вебера к Ю. Хабермасу. М., 1994. С. 98.

³ *Habermas J. Kultur und Kritik. Frankfurt a. M., 1973. S. 369.*

и от власти – интересов. Вопрос, стало быть, в том, как понимать достигаемые в диалоге обобщения. Для этого недостаточно сослаться на общую проблему, которая “всех затрагивает”⁴. Однако существуют и иные мнения, согласно которым обобщение, пусть и не всегда, но возможно. «Чем более равным и беспристрастным, чем более открытым является процесс обсуждения, и чем меньше число его участников вынуждено или готово руководствоваться силой в качестве лучшего довода, тем более вероятно, что наличие действительно общих интересов будет признано всеми, кого они касаются»⁵. В завершение этой мысли стоит отметить: Юрген Хабермас не отрицает того факта, что не всегда, не всех и не все интересы можно обобщить и сделать общезначимыми. В таких ситуациях речь заходит о компромиссе.

Немецкий философ пишет: «Речь в дискурсе идет о таких интересах, которые важны для всех участников дискурса. Разумеется, нахождение “равновесия” между целями отдельных индивидов потребует компромисса. Но где можно испытать способность интересов к обобщению, как не в дискурсе?»⁶

Следует помнить, что в рамках данной теории обобщение возможно исключительно с помощью беспристрастного суждения, а таковым может быть признано только то суждение, из которого могут быть обобщены как раз те самые нормы, которые в узнаваемом виде, воплощая в себе общий для всех адресатов интерес, могли бы рассчитывать на всеобщее одобрение и потому заслуживают интересубъективного признания. Иными словами, формирование беспристрастного суждения и выражается в принципе, который понуждает каждого участника при взвешивании собственных интересов становиться на точку зрения остальных. Сам Юрген Хабермас формулирует это следующим образом: «Всякая действенная норма должна удовлетворять тому условию, чтобы те прямые и побочные действия, которые так или иначе вытекают из

⁴ Поцелуев С. П. Власть как диалог или диалог без власти? К актуальным аспектам политической философии Дж. Г. Мида // Полис. Субдисциплина : политическая теория. 2010. № 1. С. 73.

⁵ Муфф Ш. К антогонистической модели демократии // Логос. 2004. № 2 (42). С. 8–9.

⁶ Хабермас Ю. Моральное сознание и коллективное действие. СПб., 2001. С. 132.

всеобщего следования ей в отношении удовлетворения интересов (предположительно) каждого отдельного лица, могли быть приняты всеми, кого они касаются (и оказались бы для них предпочтительнее результатов других известных им возможностей урегулирования)»⁷. По мнению самого Юргена Хабермаса, именно компромиссы составляют большую часть процессов, направленных на принятие политических решений⁸.

Еще одной существенной особенностью данной концепции является то, что в нее органически включаются и синтезируются такие нюансы, как отношение действующего лица к миру; отношение его к другим людям, в частности, учитываются такие факторы, как процессы «говорения» речи, высказывания тех или иных языковых предложений и выслушивание контрагентов действия. Отсюда следует вывод: понятие коммуникативного действия требует, чтобы действующие лица были рассмотрены как говорящие и слушающие субъекты, которые связаны какими-либо отношениями с «объективным, социальным или субъективным миром» и одновременно выдвигают определенные притязания на значимость того, о чем они говорят, думают, в чем убеждены. Иными словами, мы можем говорить о рациональном применении коммуникативного действия только в тех случаях, когда план действий участников ситуации оказывается связан не с эгоцентрическим вычислением успеха, а с актами, координирующими понимание.

Отдельное внимание следует уделить работе Юргена Хабермаса, вышедшей в 1998 году, «Фактичность и Значимость»⁹ (в русскоязычном варианте). В ней ученый уделяет большое внимание рассмотрению и соотношению своей теории в рамках права, говорит о таких важных вещах, как фактичность и значимость правовых норм, о том, каким должно быть государство. Центральная идея – без демократии невозможно существование никакого правового государства. Юрген Хабермас исходит из того, что правопорядок демократического конституционного государства олицетворяет нормативное содержание, находящее свое наилучшее выражение в идее равной первичности частной и общественной автономии.

⁷ Хабермас Ю. Моральное сознание и коллективное действие. С. 134.

⁸ Habermas J. Between Facts and Norms. Oxford, 1998. P. 282.

⁹ Habermas J. Between Facts and Norms.

Правопорядок предполагает субъектов, взаимно признающих друг друга в качестве равных, свободных и компетентных участников правового процесса. Большое внимание уделяется понятию «интерсубъективность», т. е. теперь, согласно этому пониманию, меняется характер субъективных прав. Они больше не являются врожденными правами, но теперь это права, которые граждане должны предоставить друг другу, если они желают совместно регулировать свою жизнь, избегая лишних конфликтных ситуаций. Все эти мысли, изложенные ученым в его трудах, иллюстрируют нам желание Хабермаса отказаться от предыдущих марксистских позиций в пользу политико-либеральной установки.

Термины «фактичность» и «значимость» являют собой не только заглавие русскоязычного варианта книги, но и некоторые из важнейших понятий теории Юргена Хабермаса. Более всего они соотносятся с применением данной теории в сфере правового регулирования и достижения максимальной эффективности реализации правовых норм.

Позитивное право, согласно мнению Юргена Хабермаса, неукоснительно должно сочетать в себе одновременно как фактичность – аспект, связанный с принудительным характером правовых норм, их соблюдением ввиду угрозы применения санкций, единственным отличием которых от простого насилия является лишь определение рамок законом и применение по решению суда, так и значимость – моральную обоснованность права, когда законопослушание определено убежденностью в нормативной правильности¹⁰.

Согласно Юргену Хабермасу, право обладает двойственной природой, где аспекты «фактичность» и «значимость» одинаково важны и необходимы для нормального функционирования права в обществе. Человек должен соблюдать и исполнять закон лишь в случае легитимности правовых норм. Если позитивное право сводится лишь к «фактичности» в сфере коммуникативных взаимодействий, то подобное целерациональное, инструментальное воздействие неизбежно приводит к таким негативным последствиям, как потеря легитимности, формализм права. Социальные нормы

¹⁰ См.: Назарчук А. В. От классической критической теории – к теории коммуникативного действия: «Смена парадигмы в социальной теории» // Вестн. Моск. ун-та. Сер.: Философия. 1993. № 4. С. 43.

в сфере, не регулируемой правом, действуют на основе «значимости», т. е. легитимности, обоснованной моральными ценностями. В качестве базового критерия легитимности в данном случае следует рассматривать демократическую идею самоопределения, т. е. в какой степени установленный правовой порядок отражает самоорганизацию свободных и равных граждан, которые совокупно вырабатывают общие правила жизни¹¹.

Исходя из этой мысли, мы можем сделать вывод, что право должно не заменять принудительностью легитимность, а поддерживать коммуникативные общественные связи, что является крайне необходимым для предотвращения патологий общественного развития. В частности, должны использоваться процедуры посредничества или медиации, а также совокупность иных средств, направленных на участие в принятии решений в процессе применения права самих граждан, а не только профессионалов. Резюмируя, я бы хотела еще раз обратить внимание на максимально важные, по моему мнению, аспекты, освещенные в данной теории Юргена Хабермаса, которые делают ее одним из наиболее актуальных для изучения трудов.

Теория коммуникативного действия представляет собой комплекс мыслей, перспективных на современном этапе развития общества. Емкие трактовки и способность осветить ситуацию с различных сторон позволяют нам понять, что права для человека – это не только и не столько то, что обеспечивает возможность его участия в процессе социальной и политической коммуникации, сколько непосредственно продукт такого участия. Огромное внимание уделяется попытке синтезирования наиболее ценных идей и традиционной этики. Юрген Хабермас пишет: «Моральными» я хотел бы назвать все те интуиции, которые информируют нас о том, как мы должны себя наилучшим образом вести, чтобы благодаря щадящему поведению и предупредительности предотвратить крайнюю ранимость личности. С антропологической точки зрения мораль может быть понята как охранное учреждение, которое компенсирует встроенную в социокультурные жизненные формы ранимость. И не случайно способ жизни человеческих индивидов связан с тем, что они рождаются и вырастают в качестве

¹¹ См.: *Habermas J. Between Facts and Norms*. P. 282.

субъектов, способных к действию и речи, причем происходит это в “интерсубъективном жизненном мире”. В коммуникативном процессе образования формирование и сохранение идентичности индивида и коллектива равнозначальны. Чем дальше прогрессирует индивидуация жизненного мира, тем дальше отдельный субъект вплетается во все более густую и вместе с тем всё более тонкую сеть взаимной беззащитности и ясной потребности в защите»¹².

¹² *Habermas J. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt a. M., 1992. P. 174.*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВИЛЬНОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОСТАВА СТОРОН ПРИ РАССМОТРЕНИИ СПОРОВ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ

Ю. В. Бартенева

Аннотация: в статье выявляются правовые проблемы, возникающие при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости; рассматриваются вопросы оспаривания результатов государственной кадастровой оценки земель. На основе анализа действующего законодательства и судебной практики делается вывод о надлежащем ответчике по данной категории дел, а также о необходимости законодательного урегулирования состава сторон при рассмотрении споров об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

Ключевые слова: кадастровая стоимость, оспаривание результатов определения кадастровой стоимости, рыночная стоимость земельных участков, земельный участок, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, оценка, состав сторон, надлежащий ответчик.

PROBLEMS OF CORRECT DETERMINATION OF THE COMPOSITION OF THE PARTIES IN DISPUTES CHALLENGING THE RESULTS OF THE DETERMINATION OF THE CADASTRAL VALUE

Y. V. Barteneva

Abstract: in article reveals the legal problems arising from challenging the results of the cadastral value determination; deals with the challenge of the results of state cadastral valuation. Based on an analysis of current legislation and judicial practice is given a conclusion about the proper respondent in this category of cases and the need for legislative regulation of the

composition of the parties in disputes challenging the results of the determination of the cadastral value.

Key words: *cadastral value, challenging the results of determining the cadastral value, the market value of land, land, public authorities of subjects of the Russian Federation, the evaluation, the composition of the parties, the proper defendant.*

С 1 января 2014 г. вступили в силу изменения, внесенные в главу 30 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на имущество организаций», согласно которым изменен *порядок расчета налога на имущество* в отношении объектов недвижимости. До 2014 г. налоговая база по налогу на имущество по всем основным средствам, подлежащим налогообложению, определялась как их среднегодовая стоимость (п. 1 ст. 375 НК РФ), для расчета которой использовалась остаточная стоимость основных средств на основании данных бухгалтерского учета организации (п. 3 ст. 375 НК РФ)¹. С 2014 г., налоговая база по отдельным объектам недвижимости определяется в особом порядке, установленном ст. 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой налог на недвижимое имущество организаций исчисляется с кадастровой, а не с остаточной стоимости².

Согласно Федеральному стандарту оценки «Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости (ФСО № 4)», утвержденному приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 22 октября 2010 г. № 508, под кадастровой стоимостью понимается установленная в процессе государственной кадастровой оценки рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки или, при невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки,

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 25.11.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

² О внесении изменений в статью 12 части первой и главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Федер. закон от 02.11.2013 г. № 307-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44. Ст. 5646.

рыночная стоимость, определенная индивидуально для конкретного объекта недвижимости в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Под массовой оценкой недвижимости понимается процесс определения стоимости при группировании объектов оценки, имеющих схожие характеристики, в рамках которого используются математические и иные методы моделирования стоимости на основе подходов к оценке³.

В силу п. 2 ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель⁴. Под государственной кадастровой оценкой понимается совокупность действий, включающих в себя: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости (ст. 24.11 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 21.07.2014))⁵.

Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель всех категорий на территории Российской Федерации установлен Правилами проведения государственной кадастровой

³ Об утверждении федерального стандарта оценки «определение кадастровой стоимости (ФСО № 4) : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.10.2010 г. № 508 (в ред. Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.06.2015 № 388). URL: <http://www.consultant.ru>.

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2009) (с изм. и доп., вступившими с 01.04.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ Об оценочной деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4226.

оценки земель, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316⁶. В соответствии с данными Правилами государственная кадастровая оценка земель проводится не реже одного раза в 5 лет для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения и основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. Пунктами 1 и 10 Правил предусмотрено, что организация проведения государственной кадастровой оценки земель осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и его территориальными органами. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии утверждают результаты государственной кадастровой оценки земель.

Согласно п. 2.2 Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, утвержденных приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 15 февраля 2007 г. № 39 (далее – Методические указания), при расчете кадастровой стоимости земельного участка в составе вида разрешенного использования учитываются факторы стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов и информация о рынке земельных участков.

Пунктом 1.3 Методических указаний установлено, что кадастровая стоимость земельных участков в составе земель населенных пунктов определяется по состоянию на 1 января года проведения работ по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов в границах субъекта Российской Федерации⁷.

Таким образом, кадастровая стоимость, в соответствии с действующим законодательством, – это рыночная стоимость объек-

⁶ Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель : пост. Правительства Российской Федерации от 08.04.2000 г. № 316 (ред. от 30.06.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27. Ст. 3496.

⁷ Об утверждении методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 15.02.2007 г. № 39 (в ред. приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 11.01.2011 г. № 3) // Рос. газета. 2011. № 60.

та недвижимости, установленная на определенную календарную дату на основе принятых методик с использованием технологий массовой оценки.

Целью проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости (земельные участки и объекты капитального строительства) является определение их кадастровой стоимости для целей налогообложения (в отношении объектов капитального строительства – после введения налога на недвижимость). Кроме того, в отдельных случаях кадастровая стоимость применяется для установления арендной платы, а также определения цены выкупа земельных участков, находящихся в государственной собственности.

Таким образом, кадастровая стоимость отражает уровень цен на рынке недвижимости на определенную дату.

В этом смысле, как справедливо заметил начальник Управления оценки объектов недвижимости Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии г. Москвы А. В. Штейников, кадастровая стоимость является объективной, а следовательно, налог, опирающийся на рыночную базу, является справедливым, а налогообложение – адвалорным (в соответствии со стоимостью)⁸.

Особую актуальность и востребованность приобрело оспаривание в судебном порядке кадастровой оценки земель, так как кадастровая оценка земельного участка имеет ярко выраженную фискальную функцию: формирование налогооблагаемой базы для определения величины земельного налога, а также определение арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, напрямую зависит от кадастровой оценки земельного участка. Поскольку оспаривание кадастровой стоимости объектов недвижимости затрагивает интересы достаточно большого круга лиц, особую значимость приобретает появление отдельной главы в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, нормы которой определяют круг лиц, которые вправе обратиться в суд с административным иском заявлением; правила

⁸ См.: Штейников А. В. Полномочия Росреестра в сфере государственной кадастровой оценки // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 7. С. 98–102.

подсудности; требования к содержанию административного искового заявления и перечень прилагаемых к нему в обязательном порядке документов.

Согласно ч. 1 ст. 245 КАС РФ, введенного в действие с 15 сентября 2015 г., юридические лица и граждане вправе обратиться в суд с административным иском о признании результатов определения кадастровой стоимости в случае, если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности⁹. Как разъяснено в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 28 от 30 июня 2015 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» (далее – постановление № 28), с заявлением, административным иском о пересмотре кадастровой стоимости вправе обратиться юридические и физические лица, владеющие объектом недвижимости на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения¹⁰. Таким образом, административными истцами по данной категории дел, как правило, выступают лица, которые полагают, что их права нарушены несоответствием внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости спорного земельного участка его рыночной стоимости. К таким лицам, в частности, относятся собственники земельных участков, арендаторы, лица, у которых земельные участки находятся на праве постоянного (бессрочного) пользования, собственники объектов недвижимого имущества, имеющие исключительное право на приватизацию земельного участка, в случае, когда выкупная цена земельного участка определяется исходя из его кадастровой стоимости.

Не совсем ясным представляется вопрос определения надлежащего ответчика по делам об оспаривании результатов опреде-

⁹ Кодекс административного судопроизводства от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015 № 10. Ст. 1391.

¹⁰ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.06.2015 г. № 28 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.

ления кадастровой стоимости. Согласно ч. 4 ст. 38 КАС РФ, под административным ответчиком понимается лицо, которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд. Административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. В случаях, установленных настоящим Кодексом, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях (ч. 5 ст. 38 КАС РФ).

В постановлении конкретизирован вопрос о надлежащем ответчике по данной категории споров. Так, из п. 7 постановления № 28 следует, что административными ответчиками по делам об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной являются государственный орган или орган местного самоуправления, утвердивший результаты определения кадастровой стоимости, и государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке. В случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в связи с недостоверными сведениями об объекте оценки к участию в деле также привлекается орган, на который возложена обязанность по исправлению кадастровой или технической ошибки.

По делам об оспаривании решений, действий (бездействия) Комиссии заинтересованными лицами (административными ответчиками) являются Комиссия и государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, при котором она создана.

Суд привлекает к участию в деле иных лиц, права и обязанности которых могут быть затронуты решением суда. Например, собственника, сособственника, бывшего собственника, соарендатора объекта недвижимости (ст. 47 и ч. 3 ст. 247 КАС РФ).

В судебной практике, существовавшей до принятия КАС РФ, сформировались различные мнения относительно определения надлежащего ответчика по данной категории дел.

Пунктом 1 ст. 24.20 ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» определено, что в течение десяти рабочих дней с даты завершения рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, направляет сведения о кадастровой стоимости в орган кадастрового учета. В течение десяти рабочих дней с даты получения сведений о кадастровой стоимости орган кадастрового учета осуществляет их внесение в государственный кадастр недвижимости, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации¹¹. В этой связи сложилась позиция, согласно которой ответчиками одновременно являются орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке (Управление Росреестра по субъекту Российской Федерации), и орган кадастрового учета (Кадастровая палата). В соответствии с п. 5 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, Росреестр осуществляет полномочия, в том числе, по ведению государственного кадастрового учета недвижимого имущества; ведению государственного кадастра недвижимости; формированию перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; определению кадастровой стоимости объектов недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета ранее не учтенных объектов недвижимости¹².

Таким образом, исходя из перечисленных полномочий, а также положений ст. 24.13 и 24.15 ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ», Росреестр и его территориальные органы осуществляют

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» : федер. закон от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 04.10.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30. Ст. 3998.

¹² О внесении изменений в Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии : постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 г. № 457 (ред. от 14.09.2012 г. № 924) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 39. Ст. 5266.

организационные мероприятия по подготовке проведения кадастровой оценки, ознакомлению с проектом оценки и отражению в государственном кадастре недвижимости утвержденных результатов кадастровой оценки. В связи с чем, несмотря на делегирование части своих полномочий Кадастровой палате, Росреестр сохраняет контрольные полномочия как орган кадастрового учета. Поэтому надлежащим ответчиком будет являться только соответствующее Управление Росреестра по субъекту Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости осуществляются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости¹³.

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» осуществляет полномочия по ведению государственного кадастра недвижимости, государственному кадастровому учету недвижимого имущества в соответствии с п. 2 Приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии № П/93 от 11 марта 2010 г. «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета», п. 1 Приказа Минэкономразвития Российской Федерации от 13 сентября 2011 г. № 473 «О реорганизации федеральных бюджетных учреждений «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации»¹⁴.

¹³ О государственном кадастре недвижимости : федер. закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 21.12.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6410.

¹⁴ О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 11.03.2010 г. № П/93 ; Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 13.09.2011 г. № 473 «О реорганизации федеральных бюджетных учреж-

Поскольку заявленные требования по существу имеют своим предметом изменение внесенной в государственный кадастр недвижимости органом кадастрового учета кадастровой стоимости земельных участков на их рыночную стоимость, в качестве надлежащего ответчика по делам об установлении кадастровой стоимости земельного участка равной рыночной судами по данной категории дел, с учетом позиции, изложенной в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 913/11, привлекается Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»¹⁵.

Такой подход (Управление Росреестра одно или с Кадастровой палатой) представляется спорным, все апелляционные и кассационные жалобы указанных органов кадастрового учета содержали довод о ненадлежащем ответчике и отсутствии какого-либо материального интереса в исходе дела. В связи с этим определение ответчиков в соответствии с п. 7 Постановления № 28 представляется верным, но не в полной мере отвечающим содержанию административного спора, цель которого заключается не в оспаривании результатов утвержденной кадастровой стоимости, а в установлении иной, верной, цены в размере рыночной.

В соответствии с п. 2 ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, определенных пунктом 3 настоящей статьи. Государственная кадастровая оценка земель проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Орган, принявший решение о проведении государственной кадастровой оценки, является заказчиком работ по определению ка-

дений «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁵ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 г. № 913/11. URL: <http://www.consultant.ru>.

дастровой стоимости. Результаты государственной кадастровой оценки утверждаются постановлениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, следовательно, при рассмотрении споров об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости непосредственно затрагиваются их права и обязанности, а также оцениваются результаты их деятельности, в связи с чем органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации являются надлежащим ответчиком по данной категории споров.

Кроме того, как верно отметил Р. В. Ананьев – судья АС Поволжского округа, вопрос об установлении кадастровой стоимости земельного участка равной его рыночной стоимости в настоящее время имеет актуальное значение как для арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, земельных участков, право собственности на которые не разграничено, плательщиков земельного налога, так и для получателей арендных платежей за использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, земельных участков, право собственности на которые не разграничено, и получателей земельного налога¹⁶.

В соответствии с п. 1 ст. 61 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции от 20 августа 2004 г.) и п. 1 ст. 61.5 (в редакции, действующей с 1 января 2015 г.) земельный налог по нормативу 100 % зачисляется в бюджеты поселений¹⁷.

Согласно разъяснениями, содержащимся в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2014 г. № 13839/13, несмотря на то, что органы местного самоуправления не являются непосредственно участниками процесса по определению кадастровой стоимости земельного участка, а также не являются участниками Комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, кадастровая стоимость является налоговой базой зе-

¹⁶ См.: Ананьев Р. В. Актуальные вопросы установления кадастровой стоимости земельного участка равной рыночной // Вестник гражданского процесса. 2014. № 2. С. 291–298.

¹⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 20.08.2004) (в редакции, действующей с 01.01.2015). URL: <http://www.consultant.ru>

мельного налога, который представляет собой один из доходов городских округов, зачисляемый в местные бюджеты по нормативу 100 процентов. Поэтому результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся на территории муниципального образования и являющихся объектами налогообложения, затрагивают права в сфере экономической деятельности не только правообладателей земельных участков, но и муниципалитетов¹⁸.

Таким образом, орган местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимости, имеет правовой интерес в участии в судебном процессе, связанном с оспариванием решений Комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, в том числе наделен правом на самостоятельное оспаривание таких решений. Следовательно, в рамках дела об установлении кадастровой стоимости равной рыночной стоимости получатель земельного налога в лице уполномоченного органа, на территории которого находится объект недвижимости, также имеет правовой материальный интерес в участии в судебном процессе.

Правомерность привлечения к участию в деле органа местного самоуправления в качестве лица, чьи права и законные интересы затрагиваются установлением новой кадастровой стоимости объектов недвижимости в пределах муниципального образования, подтверждена постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 16 февраля 2015 г. по делу № А06-3543/2014.

Таким образом, к участию в деле в качестве соответчика наряду с органом исполнительной власти субъекта РФ, государственным органом, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке, должен быть привлечен получатель земельного налога в лице уполномоченного органа. Данный подход обеспечивает участие в деле активного ответчика, оспариваются заявленные требования с целью защиты прав муниципальных образований в области бюджетных, налоговых и имущественных

¹⁸ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.02.2014 г. № 13839/13. URL: <http://www.consultant.ru>

правоотношений. Благодаря этому будет реализован принцип состязательности сторон, закрепленный в ст. 14 КАС РФ.

Проанализировав сложившуюся судебную практику по данной категории споров, а также учитывая отсутствие законодательного урегулирования вопроса правильности определения состава сторон при рассмотрении споров об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, мы считаем целесообразным внесение изменений в КАС РФ с учетом рекомендаций Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенных в п. 7 постановления № 28, в частности указав в статье 245 КАС РФ в качестве административных ответчиков по делам об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной:

– государственный орган или орган местного самоуправления, утвердивший результаты определения кадастровой стоимости;

– государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке;

– получателя земельного налога в лице уполномоченного органа, на территории которого находится объект недвижимости.

Кроме того, следует отметить, что в отдельных случаях в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, наряду с органом кадастрового учета к участию в деле могут быть привлечены собственник земельного участка (например, в случае, если иск предъявлен арендатором, лицом, у которого земельный участок находится на праве постоянного (бессрочного) пользования, или органом местного самоуправления, осуществляющим полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена).

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ

М. В. Бугаков

Аннотация: статья посвящена проблеме ненадлежащего исполнения арбитражными управляющими своих профессиональных обязанностей и актуальным вопросам привлечения их к административной ответственности. Проанализирована судебная практика по вопросам дисквалификации арбитражных управляющих и освобождения их от административной ответственности при малозначительности правонарушения.

Ключевые слова: арбитражные управляющие, дисквалификация, административная ответственность, малозначительность административного правонарушения.

ACTUAL ASPECTS OF BRINGING ARBITRATION MANAGERS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

M. V. Bugakov

Abstract: the article is devoted to the problem of improper execution of professional duties by arbitration managers and to the actual aspects of bringing them to administrative responsibility. The judicial practice of disqualification of arbitration managers and of discharging them from administrative responsibility for minor offences is analyzed.

Key words: arbitration managers, disqualification, administrative responsibility, minor administrative offences.

В российской правовой действительности получает все более широкое развитие и применение институт несостоятельности (банкротства) как эффективный механизм решения проблем,

возникающих при неплатежеспособности или других финансовых трудностях участника имущественного оборота. Основной правовой целью банкротства как института права является упорядочение производства расчетов должника с кредиторами либо путем принудительной продажи имущества, либо путем предоставления ему возможности восстановить платежеспособность (опять же для удовлетворения требования кредиторов)¹.

Однако зачастую встречаются процедуры банкротства, контролируемые заинтересованными лицами, цели которых едва ли соответствуют целям и интересам кредиторов и общества. В связи с этим чрезвычайно важна работа по контролю и надзору в рамках процедуры банкротства за деятельностью арбитражных управляющих как лиц, ответственных за проведение соответствующей процедуры в рамках законности и правопорядка.

В связи с особым характером, особой сложностью и статусом производств по рассмотрению дел о несостоятельности (банкротстве) важным аспектом является добросовестное поведение лиц, участвующих в деле о банкротстве и в арбитражном процессе по делу о банкротстве, которое позволит обеспечить стабильность и законность осуществления процедур банкротства. В настоящем исследовании будут рассмотрены некоторые актуальные аспекты привлечения к административной ответственности арбитражных управляющих. Охрана интересов государства, законных прав и интересов собственников коммерческих организаций, кредиторов при несостоятельности (банкротстве), а также обеспечение стабильности предпринимательских отношений обуславливают закрепление в Кодексе об административных правонарушениях² следующего состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.13 применительно к арбитражным управляющим: *административная ответственность за неправомерные действия при банкротстве, которые выражаются в неисполнении арбитражным управляющим, реестродержателем,*

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: статейный комментарий к главе 4 / Е. В. Бадулина, К. П. Беляев, А. С. Васильев и др. ; под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2014. С. 401.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015) // Рос. газета. 2001. 31 дек.

организатором торгов обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния.

Безусловно, введение указанной нормы в административное законодательство положительно сказывается на институте банкротства, однако применение ее на практике остается проблематичным³. Ответственность за неисполнение арбитражным управляющим обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния, предусмотрена ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, в соответствии с которой арбитражный управляющий может быть оштрафован на сумму в размере от двадцати пяти до пятидесяти тысяч рублей или дисквалифицирован на срок от шести месяцев до трех лет. Объектом данного административного правонарушения является установленный законодательством порядок действий при банкротстве юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Чрезвычайно важной новеллой административного законодательства, на мой взгляд, является введение Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ, в соответствии с которой повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет *дисквалификацию* арбитражного управляющего на срок от шести месяцев до трех лет.

Ранее для арбитражных управляющих рассматриваемая норма казалась небольшим барьером для пренебрежительного и халатного отношения к исполнению обязанностей, возложенных на них законом о банкротстве, поскольку за совершения деяний, указанных в вышеуказанной статье, на них в большинстве случаев налагался лишь штраф в размере 25 000 рублей, что является сравнительно небольшим лишением и санкцией для управляющих, занятых в сфере несостоятельности (банкротства). Более того, знания и профессиональные навыки лиц, которым вменяются деяния, указанные в ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, позволяют им

³ Слепышев В. А. Административная ответственность в сфере несостоятельности (банкротства) // Вестник Челяб. гос. ун-та. Сер. : Право. 2009. № 31 (169), вып. 21. С. 87.

принимать меры по затягиванию соответствующих судебных процессов, бесперспективному обжалованию судебных актов и прочих процессуальных мер (что некоторые ученые и практики могут расценить как злоупотребление своими правами). Таким образом, с момента привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности до фактического применения соответствующего наказания в виде штрафа может пройти срок до полугода, карательная функция вышеуказанной нормы в данном случае проявлялась слабо, и, следовательно, законность банкротных мероприятий и надлежащее осуществление прав и обязанностей в рамках процедуры банкротства со стороны арбитражных управляющих также обеспечивалась недостаточным образом. Однако в настоящее время, с учетом обозначенных выше изменений законодательства в области административных правонарушений, ситуация меняется. Ведь дисквалификация арбитражного управляющего в случае повторного совершения правонарушения даже на минимальный срок нанесет ему куда более существенный финансовый урон, а также удар по деловой репутации управляющего, которого вряд ли впредь будут рассматривать как грамотного и надежного специалиста. К тому же, срок давности привлечения к административной ответственности увеличен до трех лет. Безусловно, подобные последствия заставят арбитражных управляющих более внимательно и ответственно подходить к исполнению своих прав и обязанностей, возложенных на них Арбитражным судом и законом о несостоятельности (банкротстве), что, в свою очередь, благотворно скажется на надлежащем течении процедуры банкротства и соблюдении интересов кредиторов, должника и общества.

В соответствии с п. 10 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.13 Кодекса, уполномочены составлять должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. В настоящее время функции по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росре-

естр)⁴. Возбуждение дела об административном правонарушении происходит на основании жалоб конкурсных кредиторов, уполномоченных органов, вместе с тем встречаются случаи предъявления жалоб и со стороны учредителей юридического лица, в отношении которого возбуждено производство о несостоятельности.

Следует отметить, что надлежащее поведение арбитражного управляющего на данной стадии административного дела может существенно повлиять на его исход. В частности, явка арбитражного управляющего в уполномоченный орган для дачи пояснений и составления протокола об административном правонарушении, предоставление необходимой документации и сведений, запрашиваемых уполномоченным органом, могут сузить объем вменяемых управляющему противоправных деяний, подтвердить или опровергнуть факт уклонения арбитражного управляющего от выполнения своих обязанностей и халатного к ним отношения. Данные обстоятельства суд, безусловно, учитывает при решении вопроса о привлечении к административной ответственности либо освобождении от наказания.

Согласно ч. 1 ст. 202 АПК РФ, дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным настоящим Кодексом, с особенностями, установленными в настоящей главе и федеральном законе об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 6 ст. 205 АПК РФ при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании устанавливает, имелось ли событие административного правонарушения, и имелся ли факт его совершения лицом, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, имелись ли основания для составления протокола об административном правонарушении и

⁴ Пункты 5.1.9, 5.5, 5.6, 5.8.2 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25. Ст. 3052.

полномочия административного органа, составившего протокол; предусмотрена ли законом административная ответственность за совершение данного правонарушения, и имеются ли основания для привлечения к административной ответственности лица, в отношении которого составлен протокол, а также определяет меры административной ответственности.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что арбитражные суды прибегают к такой исключительной мере, как дисквалификация, в связи с совершением наиболее серьезных деяний, в частности, существенным затягиванием арбитражными управляющими проведения конкурсного производства, неисполнением требований суда о предоставлении документов, необходимых для завершения конкурсного производства, и пр.

Следует обратить внимание на то, что достаточно часто арбитражные суды отказывают в удовлетворении заявлений Росреестра, освобождают арбитражных управляющих от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ с объявлением устного замечания о недопустимости нарушений законодательства о несостоятельности (банкротстве). Данный вывод подтверждается сложившейся арбитражно-судебной практикой: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2016 г. года по делу № А36-8572/2015; Решение Арбитражного суда Воронежской области от 2 марта 2016 г. по делу № А14-565/2016; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2012 г. по делу № А08-6381/2012; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 февраля 2012 г. по делу № А64-9570/2011; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2014 г. по делу № А08-6924/2014.

При вынесении решения об отказе в удовлетворении заявления Росреестра о привлечении к административной ответственности арбитражного управляющего на основании ст. 2.9 КоАП РФ арбитражные суды руководствуются положениями п. 18 и 18.1 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». В качестве обоснования применения судами ст. 2.9. КоАП

РФ суды учитывают отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным интересам, отсутствие в действиях арбитражных управляющих значительного нарушения прав кредиторов должника, отсутствие злостного уклонения арбитражного управляющего от исполнения своих обязанностей, а равно затягивания процедуры банкротства, непредставление заявителями жалоб документальных подтверждений того, в чем в данном конкретном случае выразилась высокая степень общественной опасности деяния, посягающего на интересы граждан, общества и государства в области банкротства.

Ключевым моментом при квалификации судом правонарушения в качестве малозначительного является оценка конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям (применительно к ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ оценивается отсутствие вреда конкурсным кредиторам и иным участникам производства по делу о банкротстве в результате действий или бездействий арбитражного управляющего). Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба Пленум ВАС РФ не относит к свидетельствующим о малозначительности правонарушения и предлагает на основании ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитывать их при назначении административного наказания⁵.

В соответствии со ст. 2.9. КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

В пункте 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел

⁵ См.: Ильин И. В., Карпычев М. В. Ответственность арбитражных управляющих за неисполнение обязанностей, установленных законодательством о банкротстве (о некоторых вопросах применения ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ) // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 35.

об административных правонарушениях» указано, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации в п. 21 постановления Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее применении к каким-либо составам, предусмотренным КоАП РФ. При этом арбитражные суды отмечают, что законодатель предоставил правоприменителю право оценки факторов, характеризующих понятие малозначительности. Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий⁶.

При решении вопроса об освобождении арбитражного управляющего от наказания за малозначительностью совершенного им деяния учитывают: обстоятельства дела, пояснения арбитражного управляющего по делу, последствия правонарушения, наличие

⁶ Пункт 18.1. постановления Пленума ВАС РФ от 20.11.2008 г. № 60 «О внесении дополнений в некоторые постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях».

либо отсутствие причинения вреда этим правонарушением кредиторам, государству и обществу. Суд исходит из общих принципов права, согласно которым санкции должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния и причиненному им вреду. Применяя ст. 2.9 КоАП РФ, суды приходят к выводу, что правонарушение, совершенное арбитражным управляющим, при формальном наличии всех признаков состава административного правонарушения само по себе не содержит каких-либо опасных угроз для общества или государства, совершено без прямого умысла и является малозначительным.

Кроме того, судами учитывается позиция, изложенная в Постановлении Верховного Суда РФ от 3 июля 2015 г. № 310-АД15-4888 по делу № А68-8091/2014, то есть важным является и тот факт, носят ли противоправные деяния управляющего системный характер, и не приводят ли они к негативным последствиям. Суды отказывают в удовлетворении заявлений о привлечении к административной ответственности в случае непредоставления заявителем в материалы дела соответствующих доказательств.

Как указано в п. 17 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», арбитражный суд, установив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности малозначительность правонарушения, руководствуясь ч. 2 ст. 206 АПК РФ и ст. 2.9. КоАП РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, освобождая от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, и ограничивается устным замечанием, о чем указывается в мотивировочной части решения.

При привлечении арбитражных управляющих к ответственности за неисполнение ими обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), необходимо не только неуклонное соблюдение требований законодательства, но и обеспечение соответствия правовым позициям, сформированным высшими судебными органами Российской Федерации.

Отказывая в удовлетворении заявлений Росреестра о привлечении арбитражных управляющих к ответственности, освобождая последних от ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ с объявлением устного замечания о недопустимости нарушений законодательства о несостоятельности (банкротстве), арбитражным судам, необходимо учитывать конкретные обстоятельства дела, а также соблюдать все обязательные требования использования указанного института освобождения от административной ответственности, сформулированные в Постановлении Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10.

Судебная практика по привлечению к административной ответственности арбитражных управляющих постепенно устраняет существующие в законодательстве пробелы и противоречия.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в настоящее время прослеживается тенденция ужесточения законодательства об административных правонарушениях в области несостоятельности (банкротства), а также усиления контроля и надзора в этой сфере со стороны уполномоченных на то органов. В целях более тщательного и жесткого соблюдения законности в области проведения процедур банкротства уполномоченным органам следует более грамотно и тщательно планировать и осуществлять процедуры административного расследования и привлечения виновных лиц к административной ответственности, включая полную, четкую, логически верную и однозначную последовательность изложения в своих заявлениях фактов и обстоятельств административного правонарушения; учитывать в своих доводах негативные последствия нарушений, причиненный государству, обществу и кредиторам вред; указывать на факт систематичности противоправных деяний, недобросовестного и халатного осуществления арбитражным управляющим своих обязанностей.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ, ОСОБЕННОСТИ

А. В. Глодина

Аннотация: в статье проанализированы различные подходы к определению понятия административного судопроизводства, рассмотрено значение и особенности этого вида судопроизводства, высказано предположение о возможности принятия в перспективе единого процессуального кодекса, состоящего из двух частей, закрепляющих нормы административного публичного судопроизводства и административного юрисдикционного судопроизводства.

Ключевые слова: судебная власть, судопроизводство, административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях, назначение административного судопроизводства.

ADMINISTRATIVE LITIGATION AS A FORM OF JUSTICE IN RUSSIAN FEDERATION: CONCEPTION, SIGNIFICATION, SPECIFICS

A. V. Glodina

Abstract: the article analyzes different approaches to the definition of administrative justice, deals with the importance and peculiarities of this type of proceedings. Suggested the possibility of adopting in the future a single procedure code, consisting of two parts that reinforce norms of administrative proceedings public administrative and jurisdictional proceedings.

Key words: judiciary, judicial proceedings, administrative proceedings, proceedings on administrative offenses, appointment of the administrative proceedings.

В Конституции Российской Федерации провозглашаются принципы независимости и самостоятельности судебной власти в системе государственной власти страны, определяются направления законодательной деятельности по их укреплению и подтверждению.

Судебная власть выступает необходимым фактором развития гражданского общества и формирования правового государства. Это конституционно обособленная и самостоятельная ветвь государственной власти, основное предназначение которой состоит в разрешении правовых споров посредством деятельности судебных органов по осуществлению правосудия¹.

В современном мире роль правосудия чрезвычайно высока, поскольку оно призвано обеспечивать баланс между интересами отдельного человека, общества в целом и всего государства, способствовать усилению роли права в сознании общества, что является фундаментом построения в России правового государства.

Конституция Российской Федерации устанавливает формы реализации судебной власти: конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство (ст. 118).

Административное судопроизводство как форма осуществления судебной власти является самостоятельной, отдельной, специальной и не связанной иным законодательством полноценной административно-процессуальной формой.

Следует отметить, что в России попытки создания нормативно-правовой базы, определяющей административное судопроизводство, предпринимались не один десяток лет. Решающей попыткой стало внесение в марте 2013 г. Президентом России В. В. Путиным в Государственную Думу Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), с одновременным отзывом находившегося там в течение многих лет на рассмотрении предыдущего проекта.

Логическим результатом всего процесса эволюции российского законодательства об административном судопроизводстве стало принятие КАС РФ. В основе этого специального кодифицированного закона лежат общие принципы правосудия, но одно-

¹ См.: Безруков А. В. Реформирование судебной власти в условиях разделения властей и обеспечения единства судебной системы России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 45–48.

временно устанавливаются особенности их реализации при осуществлении административного судопроизводства.

В Кодексе подробно регламентируется судебный процесс по административным делам, что позволяет обеспечить должный уровень судебной защиты нарушенных прав и законных интересов граждан и организаций и наряду с этим снизить риск судебной ошибки.

В отношении самого понятия «административное судопроизводство» можно констатировать многовариантность суждений.

Первая позиция заключается в отождествлении административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях. Сторонники этого подхода содержанием административного судопроизводства охватывают только производство по делам об административных правонарушениях. Так, И. В. Панова утверждает, что административное судопроизводство в собственном смысле слова включает в себя привлечение к административной ответственности в судебном порядке за административные правонарушения². М. В. Баглай приходит к выводу о том, что административное судопроизводство есть комплекс процессуальных правил, установленных КоАП РФ³.

Ряд авторов понятие «административное судопроизводство» трактуют как исключительно производство по делам об административных правонарушениях⁴. С. В. Щепалов также категорично заявляет о необходимости административным судопроизводством считать производство в суде по делам об административных правонарушениях. Дела, возникающие из публичных правоотношений, по его мнению, сегодня охватываются гражданской процессуальной формой, которая традиционно применяется для их рассмотрения⁵.

² См.: Панова И. В. Административному судопроизводству в России быть // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2003. С. 182.

³ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М., 2011. С. 256.

⁴ См.: Правосудие в современном мире : монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 504.

⁵ См.: Щепалов С. В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 30.

Однако справедливости ради следует сказать, что все эти утверждения сделаны до вступления в силу КАС РФ.

Тогда же многие авторы научных комментариев к ст. 118 Конституции РФ, изданных до принятия КАС РФ, отождествляли административное судопроизводство исключительно с процедурами, предусмотренными для судебного производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами⁶.

В авторском комментарии к Конституции РФ Е. Ю. Бархатова называет нормативные основы конституционного судопроизводства (Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»), гражданского судопроизводства (Гражданский процессуальный кодекс), уголовного судопроизводства (Уголовно-процессуальный кодекс)⁷. Вопрос о нормативной основе административного судопроизводства автор обошла молчанием.

Сторонники следующего подхода понятием «административное судопроизводство» объединяют два вида судебных производств: производство по делам об административных правонарушениях и производство по рассмотрению административных споров.

Так, Д. И. Захарова полагает, что понятие «административное судопроизводство» означает рассмотрение судом дел об административных правонарушениях и дел об административных спорах⁸.

С точки зрения М. С. Студеникиной, «административное судопроизводство представляет собой деятельность суда по реали-

⁶ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Л. А. Окунькова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2010; Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 127.

⁷ См.: Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Захарова Д. И. Административная юстиция и административное судопроизводство : вопросы соотношения // Мировой судья. 2011. № 4. С. 7.

зации контрольных полномочий относительно законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц, а также деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях»⁹.

А. Б. Зеленцов в качестве предмета административного судопроизводства рассматривает и административное правонарушение, и административные споры¹⁰.

Тенденция к объединению производства по делам об административных правонарушениях и производства по рассмотрению административных споров в рамках административного судопроизводства прослеживается и в работах ряда других авторов¹¹.

Согласно другому подходу административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях не образуют единого правового института.

Некоторые авторы относят административное правосудие либо к «спорному гражданскому производству», либо к «правосудию по делам из административных правоотношений в рамках гражданского судопроизводства».

В России административное правосудие формировалось традиционно на базе гражданского права и процесса. От Устава гражданского судопроизводства 1864 г. до современных кодексов защита гражданских прав в административном порядке осуществлялась по правилам гражданского процесса со схожими изъятиями¹².

В советской правовой системе была категорически не приемлема сама возможность рассмотрения административно-правового спора в судебном порядке, поэтому законодатель отнес

⁹ Цит. по: Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9.

¹⁰ См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. М., 2009. С. 507–508.

¹¹ См., напр.: Андреева Т. К. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. № 12. С. 9 ; Васильева Е. С., Нехайчик В. К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 39.

¹² См.: Лусегенова З. С. Современная модель административного правосудия // Судья. 2015. № 6. С. 18.

определенный круг административных дел к категории гражданских, при этом лишая их искового характера. В связи с этим разбирательство в судебном порядке споров, которые в зарубежных правовых системах традиционно относятся к административной юстиции, в России рассматривалось как административное правосудие в рамках гражданского судопроизводства.

Ю. Н. Стариков отмечает, что «законодатель целенаправленно (сознательно) сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, что под административным судопроизводством нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений»¹³.

О. В. Панкова, определяя предмет административного судопроизводства, не относит к нему дела об административных правонарушениях и дела о пересмотре судебных постановлений по этой категории дел¹⁴.

Однако все эти разногласия также имели место до принятия КАС РФ, где об административных правонарушениях не упоминается, к числу административных дел они не отнесены. Поэтому вступление в силу КАС РФ положило конец имевшим место разногласиям.

Под административным судопроизводством теперь однозначно понимается деятельность суда по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 1).

Ю. Н. Стариков, говоря о назначении административного судопроизводства, отмечает, что оно «с точки зрения юридической догматики демонстрирует и цементирует внутренние связи, взаимодействия, принципы, структуры внутри системы административно-правового регулирования. Административное судопроизводство с логических правовых позиций учреждается для

¹³ Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации : реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 21.

¹⁴ См.: Панкова О. В. Правонарушения в области дорожного движения : судебная практика применения КоАП РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти)»¹⁵.

Назначение административного судопроизводства состоит в защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от незаконных действий органов власти. В современном правовом государстве посредством административного судопроизводства граждане имеют возможность обжаловать в суд действия (бездействие) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц.

Как справедливо отмечает А. Ф. Ноздрачев, именно в том и состоит назначение административного судопроизводства, что посредством него становится реальной эффективная защита от государственного произвола, от противоправных решений, действий или бездействия органов публичной администрации¹⁶.

Специфика административного судопроизводства, по нашему мнению, состоит в следующем.

1. Предмет рассмотрения и разрешения – споры граждан, организаций с органами государственной власти, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. В КАС РФ термин «административное дело» применяется исключительно к делам, рассматриваемым в рамках административного судопроизводства, а дела об административных правонарушениях из круга административных дел исключены (ч. 5 ст. 1 КАС РФ).

¹⁵ *Стариков Ю. Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер. : Право. 2015. № 2. С. 11.

¹⁶ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 456–457.

2. Основной функцией административного судопроизводства выступает судебный контроль за деятельностью органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими.

3. Особый субъектный состав, к которому отнесены частные лица и лица публичного права.

С одной стороны, административным истцом выступает: 1) частное лицо (гражданин (организация)), которое обратилось в суд за защитой своих прав, свобод, законных интересов; 2) лицо, в интересах которого такое заявление подано прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином; 3) прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, должностное лицо, обратившиеся в суд в связи с реализацией возложенных на них контрольных или иных публичных функций.

С другой стороны, административный ответчик – орган государственной власти, орган местного самоуправления, избирательная комиссия, комиссия референдума, иной орган и организация, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностное лицо, государственный и муниципальный служащий.

4. Особый процессуальный порядок, который позволяет совмещать частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия.

5. Цель и основное назначение административного судопроизводства состоят в защите прав, свобод и законных интересов частных лиц от незаконных действий, решений со стороны органов публичной администрации.

Таким образом, административное судопроизводство представляет собой самостоятельную форму правосудия по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров между гражданами, организациями, общественными объединениями и органами публичной власти в целях защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц от нарушений со стороны лиц публичного права.

В заключение следует отметить, что концепция административного судопроизводства еще не завершена. Не решена проблема определения места производства об административных правонарушениях в системе конституционно обозначенных видов судопроизводства. Оставление его за рамками действия Кодекса административного судопроизводства РФ вполне объяснимо, но оно не может быть отнесено и к гражданскому судопроизводству. Думается, исходя из публичной природы административных дел и дел об административных правонарушениях, их следует относить к административному судопроизводству в широком смысле, которое на сегодня регламентируется двумя процессуальными кодексами. В связи с этим, полагаем, допустима концепция единого процессуального кодекса, включающего две части, посвященные административному публичному судопроизводству и административному юрисдикционному судопроизводству.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ РОССИЙСКОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

А. Н. Глущенко

Аннотация: *статья посвящена анализу проблем и перспектив реализации административной ответственности медицинских работников в рамках рассмотрения законопроекта, закрепляющего новые составы административных правонарушений в сфере охраны здоровья граждан, в контексте реформы российского здравоохранения.*

Ключевые слова: *административная ответственность, административное правонарушение, охрана здоровья, медицинский работник.*

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF MEDICAL WORKERS IN THE CONTEXT OF RUSSIAN HEALTH REFORM

A. N. Glushchenko

Abstract: *the article analyzes problems and prospects of introduction of medical workers' administrative responsibility in consideration of the draft law introducing new compositions of administrative offences in the sphere of health care in the context of Russian health reform.*

Key words: *administrative responsibility, administrative offense, health care, medical worker.*

Состояние российского здравоохранения как важнейшей отрасли государственного управления в современных условиях приобретает особую актуальность и значимость ввиду роста заболеваемости и смертности трудоспособного населения, а также снижения эффективности, качества и доступности медицинской

помощи для граждан¹. Причиной формирования указанных негативных тенденций во многом является отсутствие рациональной, планируемой и результативной системы действий государственных органов, направленных на преодоление указанных деструктивных процессов. Требуется постоянного контроля и состояние законности в сфере здравоохранения. Так, за 2015 г. выявлено свыше 80 тыс. нарушений закона в указанной сфере, за совершение которых 23 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной и административной ответственности².

В целях повышения эффективности оказания медицинской помощи в рамках проводимой в последние годы реформы сферы охраны здоровья граждан Министерством здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России) разработан и передан в Правительство Российской Федерации проект федерального закона³, содержащий ряд поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)⁴, предусматривающих введение административной ответственности за ряд новых составов административных правонарушений, в том числе:

- 1) нарушение порядков оказания медицинской помощи в части несоблюдения установленных ими обязательных требований;
- 2) нарушение установленных порядков проведения медицинских экспертиз, диспансеризации, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований;

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. // Рос. газета. 2016. 24 марта.

² См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 27 апреля 2016 года // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1078221/>

³ См.: О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : проект федерального закона // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#>

⁴ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 мая 2016 г. № 133-ФЗ) // Рос. газета. 2001. 31 дек.; 2016. 6 мая.

3) непредоставление медицинской организацией гражданину гарантированного объема медицинской помощи, оказываемого без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В качестве наказания за совершение перечисленных деяний предусматривается наложение административного штрафа не только на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и должностных лиц, в качестве которых выступают медицинские работники. Соответствующими полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях наделяется Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) и ее территориальные органы. Подобная законодательная инициатива Минздрава вызвала в научной и экспертной среде острую дискуссию о рациональности и целесообразности подобных нововведений⁵, что предопределило особую актуальность ее детального исследования.

При первом рассмотрении идея принятия подобного законопроекта может быть расценена положительно с позиций установления дополнительных гарантий эффективной реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также перспективы поступления в бюджет дополнительных денежных средств в виде сумм уплаченных административных штрафов. Вместе с тем у рассматриваемого законопроекта существует ряд значительных недостатков, на практике способных привести к дальнейшему ухудшению ситуации в российском здравоохранении, в числе которых можно выделить следующие.

Во-первых, в случае принятия рассматриваемых изменений в КоАП РФ фактически будет создана система дублирования наказаний за вышеперечисленные нарушения в сфере охраны здоровья, наложение которых уже осуществляют страховые компании, действующие в системе обязательного медицинского страхования и применяющие штрафные санкции за оказание некаче-

⁵ См., напр.: *Гусенко М.* Выписали штраф. Врачей и фармацевтов будут наказывать за нарушение прав пациентов // Рос. газета. 2015. 15 дек. ; *Гаврилов Э.* Поправки Минздрава в КоАП дают почву для коррупции // Общероссийский народный фронт. URL: <http://onf.ru/2015/12/17/gavrilov-popravki-minzdrava-v-koap-dayut-pochvu-dlya-korruptcii/>

ственной медицинской помощи⁶. Кроме того, штрафы страховых компаний нередко многократно и необоснованно завышены⁷, а их значительная часть направляется на содержание самих страховых компаний и оплату труда их сотрудников, что формирует прямую экономическую заинтересованность последних в наложении подобных санкций. Введение административных штрафов фактически установит двойное наказание за одно и то же деяние, что противоречит общеправовым принципам законности и справедливости.

Во-вторых, деятельность российских медицинских учреждений регулируется большим количеством документов стандартизирующего характера: Стандарты оказания медицинской помощи (на смену которым приходят Клинико-статистические группы – в некоторых регионах они уже применяются, в остальных продолжают работать по стандартам), Порядки оказания медицинской помощи, Стандарты качества оказания медицинской помощи и Клинические рекомендации⁸. Их положения не только носят дублирующий характер, но и противоречат друг другу. В связи с этим представляется дискуссионным вопрос об обоснованности привлечения к административной ответственности за «нарушение порядков оказания медицинской помощи в части несоблюдения установленных ими обязательных требований», поскольку соответствующее решение в данном случае зависит от усмотрения должностных лиц Росздравнадзора. Более того, подобная ситуация формирует предпосылки для коррупционных проявлений, что абсолютно неприемлемо.

В-третьих, подобные штрафные санкции могут создать дополнительную финансовую нагрузку на медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения, которые функционируют в условиях постоянного уменьшения бюд-

⁶ См.: Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г. № 432-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422; 2016. № 1 (часть I). Ст. 52.

⁷ См.: *Комаров Ю. М.* О Послании Президента РФ и не только // Главврач. 2015. № 3. С. 25.

⁸ См.: Административка для врача. Минздрав хочет улучшить качество медицинской помощи в России поправками в КоАП. URL: <http://www.nacmedpalata.ru/?action=show&id=22152>

жетных расходов⁹, острой нехватки денежных средств¹⁰ в рамках действующей модели «одноканального» финансирования здравоохранения, основанной преимущественно на средствах обязательного медицинского страхования.

В-четвертых, субъектами административной ответственности за оказание медицинской помощи без необходимого оборудования или материалов для обеспечения соблюдения требований порядков ее оказания, наряду с самой медицинской организацией, выступают ее должностные лица, т. е. руководитель (главный врач), а также руководители иных структурных подразделений (заведующие отделениями и т. п.). Между тем материально-техническое оснащение лечебных учреждений осуществляется их учредителем, в качестве которого выступает орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в сфере здравоохранения (департамент, министерство, комитет и др.). Таким образом, представляется недопустимым привлечение к ответственности медицинской организации и ее должностных лиц (т. е. медицинских работников) за отсутствие дорогостоящего оборудования, условий, предполагающих использование специальных методов и сложных медицинских технологий, поскольку их самостоятельное приобретение (без согласования с уполномоченным исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации) допускается на сумму не более 100 тыс. руб.¹¹

В-пятых, представляется спорным вопрос о целесообразности установления административной ответственности «за нарушение порядков проведения» диспансеризации, медицинских осмотров, поскольку таковые могут возникнуть по вине не только медицинской организации и ее работников, но и лиц, которые должны пройти диспансеризацию, осмотр, а также их работодателей.

⁹ См.: Гусенко М. Бюджет и скальпель. Регионы не справляются с финансированием здравоохранения // Рос. газета. 2016. 9 марта.

¹⁰ См.: Краснопольская И. Интервью со скальпелем в руках. Высокотехнологичная помощь по-прежнему стоит недешево // Рос. газета. 2016. 4 марта.

¹¹ См.: О методике включения в тариф на оплату медицинской помощи расходов на содержание медицинской организации, а также затрат на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу : письмо ФФОМС от 23 июля 2013 г. № 5423/21-и. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кроме того, формально в качестве нарушения порядка подобного осмотра можно расценивать даже неверное или неполное указание имени, отчества пациента, его адреса и т. д. В связи с этим законодательное закрепление указанных составов административных правонарушений и применения мер административной ответственности к медицинским работникам на практике может стать коррупциогенным фактором и привести к злоупотреблениям со стороны надзорного органа.

В-шестых, наложение значительных по своему размеру (до 30 тыс. руб.) штрафов на врачей, выступающих в качестве должностных лиц, на фоне низкой оплаты труда, сокращения медицинских работников в результате проводимой оптимизации, сопровождающейся увеличением врачебной нагрузки, может создать дополнительный отток квалифицированных специалистов, что недопустимо в условиях острого кадрового дефицита в данной сфере¹².

Таким образом, анализируемые поправки в КоАП РФ, на наш взгляд, можно расценивать как неудачную попытку властных органов повлиять на сферу охраны здоровья граждан, используя императивные административно-правовые методы. В связи с этим представляется справедливым замечание профессора Г. В. Мальцева о том, что «привычка юристов чуть ли не при каждом изъятии в юридической практике проводить ревизию норм, меняя законодательство, вполне понятна, но она нередко служит прикрытием для тех, кто скорее хотел бы отделаться от трудных проблем, создав видимость их решения. Бесконечно переписывать законы проще, чем вникать в сложные, синергетические процессы социального регулирования, обнаруживать институциональные поломки, восстанавливать нарушенные пропорции и разорванные связи между различными социальными регуляторами. Но именно такая работа потребуется в будущем для того, чтобы обеспечить бескризисное развитие общества, стабильность его структур»¹³.

¹² См., напр.: *Надеина Т.* Аттестован: на выход! Новая методика оценки условий труда медиков усугубляет кадровые проблемы и повышает цены на услуги // Рос. газета – Неделя: Дальний Восток. 2015. 18 дек. ; *Латухина К.* Уговор дороже санкций. Путин потребовал безусловного исполнения майских указов // Рос. газета. 2016. 17 мая.

¹³ *Мальцев Г. В.* Социальные основания права. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. С. 778.

На наш взгляд, одобрение и принятие предлагаемого Минздравом России законопроекта об установлении административной ответственности за изложенные выше составы правонарушений повлекут нерациональное усложнение функционирования всей системы российского здравоохранения, не достигнув желаемой цели повышения качества и доступности медицинской помощи для граждан.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Е. С. Карпова

Аннотация: *статья посвящена исследованию практических проблем осуществления государственного земельного надзора. В ней анализируются трудности, с которыми сталкиваются органы государственного земельного надзора в своей практической деятельности. На основе проведенного анализа автор предлагает направления совершенствования законодательства по исследуемой теме.*

Ключевые слова: *государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, земельное правонарушение, административная ответственность, надзорные плановые проверки, надзорные внеплановые проверки.*

PRACTICAL PROBLEMS OF REALIZATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE LAND SUPERVISION

E. S. Karpova

Abstract: *the article is devoted to the research of practical issues of the implementation of the state land supervision. The article explores difficulties which the bodies of the state land supervision face in their practice. On the basis of the analysis the author has proposed directions of improvement of the legislation.*

Key words: *state land supervision, municipal land control, offence against the land law, administrative responsibility, supervisory routine inspections, supervisory unscheduled inspections.*

Одной из главных целей государственного управления земельными ресурсами является обеспечение их наиболее рационального и эффективного использования. Достижению этой цели

способствует целый ряд функций, осуществляемых различными органами государственной власти. Одной из таких функций является государственный земельный надзор.

Согласно ч. 1 ст. 71 Земельного Кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ)¹ под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели), гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

Предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

¹ Земельный Кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ : Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

В нормы ЗК РФ, регламентирующие процедуру осуществления государственного земельного надзора, не так давно были внесены существенные изменения. Кроме того, были приняты новые нормативные акты: постановление Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении положения о государственном земельном надзоре»² и постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»³.

До июня 2013 г. деятельность нынешних органов государственного земельного надзора по проверке соблюдения требований земельного законодательства именовалась земельным контролем. Затем данные понятия были законодательно разграничены. Тем не менее некоторые авторы высказывают мысль, что «ряд коллизий, образовавшихся в связи с переименованием указанной государственной функции, не позволяет считать в настоящее время государственный земельный надзор функцией, обладающей должными признаками легитимности»⁴.

В связи с серьезными нововведениями в настоящее время на практике возникает значительное количество проблем, связанных с осуществлением государственного земельного надзора.

1. Прежде всего, хотелось бы отметить проблему уведомления правонарушителя о рассмотрении административного дела и проблему, связанную со слишком коротким сроком давности привлечения к административной ответственности.

Законодательно предусмотрено, что дело об административном правонарушении может быть рассмотрено в присутствии лица, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, либо в его отсутствие при условии надлежащего уведомления (ч. 2 ст. 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 2. Ст. 514.

³ Там же. № 1 (ч. 2). Ст. 298.

⁴ *Винокуров А. Ю.* Государственный земельный надзор : проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 47.

РФ))⁵. Особенно остро проблема уведомления касается юридических лиц, а именно возникают сложности с юридическим адресом (юридический адрес зачастую указывается ложный, и надлежащим образом уведомить организацию невозможно).

Согласно п. 24.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»⁶ при решении вопроса о том, имело ли место надлежащее извещение лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении, следует учитывать, что КоАП РФ не содержит оговорок о необходимости направления извещения исключительно какими-либо определенными способами, в частности путем направления по почте заказного письма с уведомлением о вручении или вручения его адресату непосредственно.

Следовательно, извещение не может быть признано ненадлежащим лишь на том основании, что оно было осуществлено каким-либо иным способом (например, путем направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи).

Также надлежит иметь в виду, что не могут считаться неизвещенными лица, отказавшиеся от получения направленных материалов или не явившиеся за их получением несмотря на почтовое извещение (при наличии соответствующих доказательств).

Основываясь на данных разъяснениях Пленума ВАС РФ, считаем обоснованным дать конкретное определение понятия надлежащего уведомления и закрепить его в КоАП РФ.

Срок давности привлечения к административной ответственности, согласно ст. 4.5 КоАП РФ, по общему правилу составляет 2 месяца со дня совершения административного правонарушения. Этот срок крайне мал. Учитывая тот факт, что правонарушители всячески уклоняются от надлежащего извещения и, как следствие, зачастую не присутствуют при рассмотрении дела, в

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁶ Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

результате уполномоченными органами принимаются решения о прекращении дела в виду истечения сроков давности. В качестве возможного решения данной проблемы предлагаем увеличить срок давности привлечения к административной ответственности.

2. Вторая проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, это проблема взаимодействия органов государственного земельного надзора и органов муниципального земельного контроля.

В настоящее время происходит очень тесное взаимодействие органов государственного земельного надзора и органов муниципального земельного контроля, которое регламентируется постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль». Осуществляется оно следующим образом.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, органы муниципального земельного контроля в течение 3 рабочих дней со дня составления акта проверки направляют копию акта проверки с указанием информации о наличии признаков выявленного нарушения в структурное подразделение территориального органа федерального органа государственного земельного надзора по соответствующему муниципальному образованию (либо в случае отсутствия данного структурного подразделения – в территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора).

В срок не позднее 5 рабочих дней со дня поступления от органа муниципального земельного контроля копии акта проверки структурное подразделение территориального органа федерального органа государственного земельного надзора по соответствующему муниципальному образованию (либо территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора) обязано в пределах своей компетенции рассмотреть указанную копию акта, принять решение о возбуждении дела об административном

правонарушении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения копию принятого решения в орган муниципального земельного контроля в форме электронного документа, подписанного квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица органа муниципального земельного контроля, или в случае невозможности направления в форме электронного документа – на бумажном носителе.

Следует обратить внимание, что «только органы государственной власти могут привлекать к юридической ответственности правонарушителя, органы государственного земельного надзора, соответственно, к административной ответственности. Поэтому, на наш взгляд, основным критерием разграничения понятий «контроль» и «надзор» будет выступать как раз возможность «наказывать», налагать взыскания. Такое полномочие на сегодняшний день есть только у государственных органов исполнительной власти, осуществляющих именно государственный земельный надзор. У «контролирующих» органов и лиц такого полномочия нет»⁷.

Таким образом, проблема состоит в том, что акт проверки составляется одним органом (муниципального земельного контроля), а дело по существу рассматривается другим органом (государственного земельного надзора), в связи с чем возникают сложности в доказывании по делу. Считаем возможным решить эту проблему следующим образом: закрепить в законодательстве полномочия органов муниципального земельного контроля по определенным делам не только составлять акты проверки, но и рассматривать дела по существу.

3. Следующая проблема связана с неуплатой правонарушителем административного штрафа за земельное правонарушение в установленный срок (ст. 20.25 КоАП РФ «Уклонение от исполнения административного наказания»).

Если раньше лицо, например, самовольно занявшее чужой земельный участок, предпочитало заплатить штраф 500–1000 руб. (для граждан) или 10 000–20 000 руб. (для юридических лиц) и продолжать занимать этот участок, то сейчас это ситуация изме-

⁷ Аверьянова Н. Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 46–47.

нилась. С 20 марта 2015 года существенно повысились размеры административных штрафов за земельные правонарушения (они стали устанавливаться на основе кадастровой стоимости земельных участков), что вызвало массовое уклонение от их уплаты.

Уклонение от уплаты штрафов осуществляется нарушителями, как правило, одним из следующих способов:

– лицо, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, не получает постановление об административном правонарушении;

– лицо, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, постановление получает, но штраф в установленный срок не оплачивает.

4. Далее обратим внимание на проблему, связанную с квалификацией правонарушений по ст. 7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка).

Наиболее массовым видом нарушений, выявляемых при проведении проверок соблюдения земельного законодательства гражданами, является использование земли, прилегающей к их домовладениям. Самовольно занятую территорию приспособляют под гаражи, складирование строительных материалов, делают подъездные пути, устраивают огороды и клумбы, устанавливают заборы. Между тем указанные земли, как правило, относятся к землям общего пользования, находятся в государственной или муниципальной собственности и, соответственно, такие действия попадают под квалификацию по ст. 7.1 КоАП РФ.

Например, спорным является понятие «палисадники». Нигде не закреплено его определение. Многие считают, что палисадники – это элемент благоустройства. В городе Воронеже действует решение Воронежской городской Думы от 19 июня 2008 г. № 190-II «Об утверждении Правил благоустройства территорий городского округа город Воронеж»⁸, однако в нем такое понятие не встречается. Сотрудники органов государственного земельного надзора отмечают, что формально организация «палисадников» является самовольным занятием земельного участка.

Похожая ситуация сложилась с навесами и настилами (за границей земельных участков), которые также считаются элементом благоустройства. И опять возникает спорная ситуация: привле-

⁸ Воронежский курьер. 2008. № 76.

кать или нет в данном случае к ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ. Кроме того, зачастую в таких ситуациях площадь нарушения бывает совершенно незначительной, что, однако, не исключает формально наличия состава правонарушения.

Так, в постановлении от 15 сентября 2014 г. № А56-81321/2013⁹ Тринадцатый арбитражный апелляционный суд указал следующее: доводы заявителя о том, что деревянный настил был установлен с целью благоустройства территории в связи с подготовкой и проведением празднования юбилея войск ВВС по письменной просьбе организаторов празднования апелляционным судом не принимаются, поскольку независимо от причин, побудивших предпринимателя установить деревянный настил, его действия подлежат квалификации по ст. 7.1 КоАП РФ – самовольное занятие земельного участка.

Асфальтирование тротуара частными лицами во многих случаях органы государственного земельного надзора также квалифицируют как самовольное занятие земельного участка, поскольку речь опять же идет о землях общего пользования.

Однако есть и противоположная судебная практика: нанесение асфальтового покрытия свидетельствует о благоустройстве территории, а не о самовольном занятии земельного участка и его хозяйственном использовании (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 23 марта 2004 г. № Ф08-1044/04-424А)¹⁰. Следовательно, в данном случае отсутствует состав правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ, поскольку благоустроенный участок как был, так и остался в общем пользовании.

Аналогичный вывод содержится также в постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 12 мая 2008 г. № Ф08-2433/2008-877А¹¹, постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 августа 2011 г. № 15АП-7849/2011¹², постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 29 марта 2013 г. № А70-9834/2012¹³ и др.

Такой вывод подтверждается и иной судебной практикой. В частности, судами неоднократно признавались правомерными

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Там же.

действия юридического лица, благоустроившего прилегающую к магазину территорию, которая впоследствии использовалась в качестве стоянки автотранспортных средств (постановление ФАС Поволжского округа от 13 октября 2004 г. № А06-1861У/3-14/04¹⁴), а также действия лица, заасфальтировавшего подъездную дорогу к автозаправочной станции (постановление ФАС Московского округа от 4 февраля 2004 г. № КА-А40/18-04¹⁵). В постановлении от 14 ноября 2006 г. № А55-3735/2006-43 ФАС Поволжского округа указал на то, что имеющееся ограждение, прилегающее к зданию заасфальтированного участка, не препятствует его использованию неограниченным кругом лиц, а сам факт благоустройства земельного участка обществом не означает самовольного занятия данного земельного участка и не может служить основанием для привлечения общества к административной ответственности за использование земельного участка без правоустанавливающих документов в соответствии со ст. 7.1 КоАП РФ¹⁶.

5. Проблема с квалификацией по ст. 8.8 КоАП РФ (Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению) также является очень актуальной.

Правила землепользования и застройки городского округа г. Воронеж (Решение Воронежской городской Думы от 25 декабря 2009 г. № 384-II)¹⁷ предусматривают различные виды разрешенного использования земельных участков. Бывают ситуации, когда в кадастровой выписке указан один вид такого использования, а фактически земельный участок используется лицом с другой целью. Поскольку нигде не закреплена обязанность вносить изменения в государственный кадастр недвижимости в случае самостоятельного изменения разрешенного использования земельного участка (без необходимости получения разрешения уполномоченного органа власти), возникает вопрос, квалифицировать ли действия в данном случае как правонарушение или нет.

Или, например, следующая ситуация: лицу на праве собственности принадлежит гараж, который он разрешает исполь-

¹⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Воронежский курьер. 2010. № 2.

зовать другому лицу (не в соответствии с разрешенным использованием). Неясно, кто из них в данном случае будет субъектом правонарушения. Решение проблемы нам видится в следующем: прописать в ст. 8.8 КоАП РФ «Использование земельных участков собственником/правообладателем не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению».

6. Отдельного внимания заслуживает проблема, связанная со значительным увеличением количества внеплановых проверок.

При осуществлении государственного земельного надзора проводятся плановые и внеплановые проверки. По данным статистики, в настоящее время внеплановые проверки составляют порядка 30 % от общего числа, что составляет значительное количество. При плановых проверках зачастую нарушений по факту не выявляется. При внеплановых проверках, напротив, нарушения есть практически всегда, поскольку такие проверки проводятся после обращения в орган государственного земельного надзора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, после поступления информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях.

7. Также следует отметить проблему взаимоотношений между «проверяющим» и «проверяемым».

При осуществлении выездной проверки многие граждане проявляют излишнее недоверие к инспекторам, даже когда убеждаются в подлинности предъявляемых им документов. Часто бывает, что при проверке «проверяемые» не дают «проверяющему» провести замер их земельного участка или отказываются предъявить документы на землю и тому подобное. Такие действия граждан и представителей организаций уже незаконны и могут квалифицироваться как воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного земельного надзора.

Часто «проверяемые» после выявления правонарушения не согласны с вменяемым им нарушением, так как они утверждают, что данный земельный участок уже был приобретен с нарушением, за которое они отвечать не должны.

8. Н. Н. Аверьянова отмечает, что «большая проблема возникает при реализации органами государственного земельного надзора правосстановительной функции. Дело в том, что при обнаружении признаков земельного правонарушения, государ-

ственные инспекторы должны выносить предписания об устранении признаков земельного правонарушения. Но такие предписания они могут выносить только в процессе собственных плановых проверок либо после внеплановых проверок граждан. По проверкам земельного законодательства, инициированным прокуратурой, полицией, органами местного самоуправления, дело об административном правонарушении все равно возбуждает орган государственного земельного надзора, но выносить обязательные для исполнения предписания по вопросам устранения признаков и последствий земельного правонарушения они не имеют права.

То есть складывается ситуация, в которой орган государственного земельного надзора признает факт правонарушения, привлекает виновного к административной ответственности, но не может «заставлять» правонарушителя устранить правонарушения, так как по закону это обязанность органа власти, проводившего проверку и такое правонарушение выявившего¹⁸.

По мнению автора, это не способствует формированию надлежащего земельного правопорядка.

Таким образом, последние изменения земельного законодательства привели к существенной трансформации контроля в сфере земельных отношений. Вследствие замены государственного земельного контроля на государственный земельный надзор изменились его понятие и содержание. Получило легальное закрепление понятие муниципального земельного контроля.

Несмотря на многие положительные стороны реформирования контрольно-надзорной системы в земельной сфере, тем не менее, эффективной системы земельного надзора и контроля пока не создано¹⁹. Многочисленные практические проблемы, возникающие при осуществлении государственного земельного надзора, требуют устранения пробелов правового регулирования и дальнейшего совершенствования земельного и административного законодательства.

¹⁸ Аверьянова Н. Н. Указ соч. С. 47.

¹⁹ Бутьлина Е. В. Земельный надзор и контроль : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 4.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

И. С. Коноплин

Аннотация: в гражданском процессуальном праве институту доказывания отводится важное место, так как правильная оценка доказательств определяется четкой системой доказательств с верно сформулированными критериями оценки. От верной оценки доказательств зависит движение дела, а также достижение результата доказывания. Результат доказывания зависит от оценки доказательств, которая представляет собой завершающий этап доказывания. Доказательства являются основным правовым инструментом суда и лиц, участвующих в деле. В силу этого оценка доказательств играет главенствующую роль не только в процессе доказывания, но и в гражданском судопроизводстве в целом.

Ключевые слова: доказательства, доказывание, гражданский процесс, арбитражный процесс.

THE PROBLEM OF PROVIDING EVIDENCE IN CIVIL AND ARBITRATION PROCEDURE

I. S. Konoplin

Abstract: in the civil procedural law institute of proof was important, because the proper evaluation of evidence is determined by a clear system of evidence with properly formulated evaluation criteria. From correct evaluation of evidence depends on the progress of the case, as well as the achievement of the result of proof. The result of proof depends on the evaluation of evidence, which represents the final stage of proof. The evidence is the principal legal instrument of the court and persons involved in the case. As such, the evaluation of evidence plays a major role not only in the process of proof, but in civil proceedings as a whole.

Key words: evidence, proof, civil procedure, arbitration procedure.

Обеспечение доказательств в рамках гражданского и арбитражного процесса представляется востребованным и чрезвычайно важным юридическим действием, направленным на реальную защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Однако на сегодняшний день потенциал обеспечения доказательств в гражданской юрисдикции раскрыт далеко не полностью, его возможности используются не в полной мере. С помощью обеспечения доказательств стороны имеют возможность зафиксировать необходимые для рассмотрения гражданского дела доказательства, в отношении которых имеется предположение о невозможности либо затруднительности их представления в судебное заседание в будущем. Обеспечение доказательств позволяет будущим истцу и ответчику или уже настоящим сторонам гражданского процесса наиболее обстоятельно подготовиться к судебному разбирательству, максимально обосновать свою правовую позицию по делу.

Обеспечение доказательств – это самостоятельный институт гражданского и арбитражного процессуального права, предусматривающий условия и порядок деятельности компетентного юрисдикционного органа и заинтересованных в том лиц по реализации охранительных мер, направленных на сохранение информации о фактах предмета доказывания.

Обеспечение доказательств не представляет собой на современном этапе развития российского цивилистического процесса единого межотраслевого правового образования (так как отсутствуют основания для утверждения о существовании интегрированного доказательственного права), а выступает одноименным институтом каждой из указанных отраслей процессуального права. Однако стоит иметь в виду, что взаимодействие процессов и нормативная гармонизация процессуальных правил прослеживаются наиболее отчетливо именно в области обеспечения доказательств, и прежде всего это касается взаимосвязи нотариальных процедур и судопроизводства по гражданским делам.

Обеспечение доказательств не является по своей правовой природе элементом института обеспечения иска, несмотря на то что ряд обширных правил последнего действительно может быть применен по аналогии к рассмотрению вопросов, связанных с обеспечением доказательств. Совмещение обеспечения до-

казательств с обеспечением иска вызвано прежде всего тем, что законодатель традиционно с большим вниманием относился к регулированию вопросов реализации мер, направленных на обеспечение иска, чем к вопросам обеспечения доказательств¹.

Следует также указать на наличие в судебной практике случаев, когда обеспечение иска настолько тесно переплетается с обеспечением доказательств, что не только заявители, но и суд не могут провести четкого различия между обеспечением иска и обеспечением доказательств. Такое совмещение чаще всего наблюдается при применении предварительных мер обеспечения иска.

Неоправданно было бы относить обеспечение доказательств и к нормам института судебных поручений. Несмотря на тесное взаимодействие данных видов процессуальной деятельности, правила обеспечения доказательств и судебных поручений имеют самостоятельные предметы правового регулирования, посвящены различным аспектам процессуальной деятельности и не обладают необходимой общностью для их системного объединения.

Момент, с которым связано возникновение деятельности по обеспечению доказательств, определяется исходя из того, состоялось ли уже утверждение о средствах доказывания. Только после того, как заявитель сначала сообщил о фактах основания своего требования или возражения, а затем указал на доказательства, при помощи которых он может подтвердить сообщенные факты, становится возможным инициирование деятельности по обеспечению доказательств.

Сопоставляя обеспечение доказательств с элементами структуры доказывания, можно прийти к выводу, что данной деятельности отведена особая роль, не укладывающаяся в ложе обычного развития доказательственной деятельности. В связи с этим неоправданно было бы сводить обеспечение доказательств только к одному из известных элементов структуры доказывания (например, к представлению доказательств), как и признавать его в качестве отдельного этапа доказательственной деятельности (например, утверждая о том, что до или после представления доказательств может последовать их обеспечение).

¹ Курс доказательственного права : Гражданский процесс. Арбитражный процесс / под ред. М. А. Фокиной. М. : Статут, 2014. С. 97.

Обеспечение доказательств представляет собой деятельность, образующую своеобразное ответвление не только от обычного порядка доказывания, но и от общего порядка исследования доказательств. Возникновение такого ответвления вызвано потребностью ускоренного формирования искоемых средств доказывания. Как явствует из цели обеспечения доказательств, оно призвано гарантировать: 1) возможность осуществления деятельности по доказыванию – предотвратить сложность или невозможность представления доказательств; 2) возможность осуществления познавательной судебной деятельности – предотвратить сложность или невозможность исследования доказательств.

Специфика обеспечения доказательств определяется рядом факторов. Во-первых, в ней совмещается доказательственная деятельность по представлению доказательств (включая возможность их истребования) с их предварительным исследованием компетентным юрисдикционным органом. Во-вторых, наряду с этим орган, производящий обеспечение доказательств, применяет ту или иную охранительную меру, без реализации которой обеспечить сохранность информации об искоемых фактах предмета доказывания окажется невозможным, т.е. фиксирует доказательственный материал для возможности его представления в суд и последующего исследования при рассмотрении дела по существу в заседании суда.

Таким образом, обеспечение доказательств образуют действия по представлению (в том числе истребованию), предварительному исследованию и фиксации доказательств, развивающиеся в форме ответвления от общей доказательственной и познавательной деятельности в процессе.

Истребование доказательств из органов, производивших их обеспечение, или от других лиц, у которых находятся обеспеченные доказательства, уже не является частью самой деятельности по обеспечению доказательств, а должно рассматриваться как и любое другое истребование доказательств в контексте общей деятельности по доказыванию. Истребование доказательств, независимо от того, идет ли речь о первоначальных средствах доказывания, явившихся предметом обеспечения, или о сформированных в результате обеспечения производных доказательствах, подчинено правилам ст. 57 ГПК РФ.

Обеспечение доказательств, как и ряд других действий, связанных с доказыванием (например, допрос свидетеля), может осуществляться в порядке выполнения судебного поручения (ст. 62 и 63 ГПК РФ), при этом сами взаимоотношения судов в связи с направлением и выполнением судебных поручений не охватываются деятельностью по обеспечению доказательств.

Порядок обеспечения доказательств в арбитражном и гражданском процессах различается прежде всего тем, что арбитражные суды, рассматривая вопросы обеспечения доказательств, в силу прямого указания закона должны руководствоваться при этом правилами, установленными для обеспечения исков.

Как справедливо отмечает И. В. Решетникова, АПК РФ сохранил целевое предназначение обеспечения доказательств, но кардинально изменил процедуру его осуществления: обеспечение доказательств производится арбитражным судом по правилам, установленным АПК РФ для обеспечения иска, а не для исследования доказательства². Таким образом, как и меры по обеспечению иска, меры по обеспечению доказательств, принятые арбитражным судом, должны реализовываться в рамках исполнительного производства, а не в арбитражно-процессуальном порядке.

В гражданском судопроизводстве деятельность суда по обеспечению доказательств встроена в структуру гражданской процессуальной формы, а меры по обеспечению доказательств реализуются не службой судебных приставов, а судом общей юрисдикции.

Заявление об обеспечении доказательств подается в арбитражный суд в письменной форме (ч. 2 ст. 72, ст. 92 и 93 АПК РФ). Заявление об обеспечении доказательств должно соответствовать требованиям, установленным арбитражным процессуальным законодательством для оформления заявлений об обеспечении иска, с учетом особенностей, вытекающих из специфики рассматриваемых действий, и правил ч. 2 ст. 72 АПК РФ. Арбитражный суд не позднее следующего дня после дня поступления заявления в суд без извещения заинтересованных лиц рассматривает поступившее заявление. Арбитражный суд оставляет заявление об обе-

² Решетникова И. В. Обеспечение доказательств и судебное поручение в арбитражном процессе // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / под ред. Л. Ф. Лесницкой, М. А. Рожковой. М. : Статут, 2012. С. 172.

спечении доказательств без движения по правилам ч. 2 ст. 93 и ст. 123 АПК РФ, если не соблюдены требования закона о форме и содержании такого заявления. После устранения нарушений, послуживших основанием для оставления заявления без рассмотрения, арбитражный суд рассматривает заявление об обеспечении доказательств незамедлительно.

Если заявителем не были выполнены условия, установленные для обеспечения доказательств, арбитражный суд отказывает в удовлетворении заявления.

При отсутствии оснований для оставления заявления без движения и отказа в принятии обеспечительных мер арбитражный суд выносит определение об обеспечении доказательств, на основании которого выдается исполнительный лист (ч. 1 ст. 96 АПК РФ). Дальнейшие действия по реализации мер обеспечения доказательств совершаются службой судебных приставов, за исключением осмотра и исследования вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче (ст. 79 АПК РФ), которые в силу прямого указания в законе выполняются арбитражным судом. Следует, однако, согласиться с тем, что не являются процессуальными нарушениями и иные случаи, когда реализация обеспечительных мер осуществляется самим арбитражным судом без выдачи исполнительного листа и вне порядка, установленного ч. 1 ст. 96 АПК РФ³.

Определения арбитражных судов об обеспечении доказательств и об отказе в обеспечении доказательств могут быть обжалованы (ч. 7 ст. 93 АПК РФ).

В гражданском процессе ходатайство об обеспечении доказательств может быть подано письменно или изложено устно в судебном заседании с занесением в протокол последнего. Требования к содержанию такого заявления закреплены в ч. 1 ст. 65 ГПК РФ. Суд общей юрисдикции, в отличие от арбитражного суда, не может оставить заявление об обеспечении доказательств без движения.

В связи с отсутствием специальных норм при определении порядка рассмотрения заявлений об обеспечении доказательств

³ Котлярова В. В. Актуальные проблемы процедуры рассмотрения заявлений об обеспечении иска в арбитражном процессе // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 111–118.

должны применяться по аналогии (ч. 4 ст. 1 ГПК РФ) положения ст. 141 ГПК РФ, посвященные порядку рассмотрения заявления об обеспечении иска.

В случаях, когда имеются основания для обеспечения доказательств, суд общей юрисдикции реализует охранительные меры самостоятельно, без обращения к службе судебных приставов (ч. 1 ст. 66 ГПК РФ). Протоколы и все собранные в порядке обеспечения доказательств материалы остаются в суде. Если обеспечение доказательств имело место не в суде по месту рассмотрения дела, все полученные материалы передаются в суд, рассматривающий дело, с уведомлением об этом лиц, участвующих в деле (ч. 2 ст. 66 ГПК РФ).

На определение об отказе в обеспечении доказательств может быть подана частная жалоба (ч. 2 ст. 65 ГПК РФ). Определение о принятии мер по обеспечению доказательств в гражданском процессе обжалованию не подлежит (ч. 1 ст. 331 ГПК РФ).

Неукоснительное соблюдение порядка обеспечения доказательств имеет принципиальное значение, так как допущенные процессуальные нарушения лишают обеспеченные средства их доказательственной силы.

Подводя итог сказанному, хотелось бы отметить, что новации в процедуре обеспечения доказательств сложно признать обоснованными, в реальности такой подход лишь усложнил процедуру фиксации доказательств, передав ее в руки тех, кто по закону не уполномочен совершать подобные действия. Поэтому более верным является возвращение к прежней процедуре обеспечения доказательств. К тому же при анализе главы 8 АПК РФ, посвященной обеспечению иска, лишь очень небольшое количество норм применимо к обеспечению доказательств. Так, нельзя применить ст. 91 АПК РФ, ибо меры обеспечения иска направлены на сохранение имущества потенциального должника, для чего приемлемы арест и другие меры. Обеспечение же доказательств сохраняет информацию в определенной процессуальным законом форме (ч. 2 ст. 64 АПК РФ). Не применимы ст. 95, 97, ч. 2 – 6 ст. 96 АПК РФ и т.д. Однако положение ч. 1 ст. 93 АПК РФ о рассмотрении обеспечения доказательства без извещения сторон следует признать прогрессивным.

Надо отметить и тот факт, что в ходатайствах об обеспечении доказательства не всегда содержится такое требование, нередко оно подменяется истребованием доказательства.

Арбитражное и гражданское процессуальное законодательства содержат правовые институты, предоставляющие возможность лицам, участвующим в деле (а иногда и потенциальным истцам, ответчикам), активно сохранять и получать доказательства для обоснования своей правовой позиции. И надо сказать, что в судебной практике много примеров нестандартного, творческого подхода представителей сторон к собиранию доказательств. Поэтому процессуальное законодательство должно быть рассчитано на будущее – активизацию сторон по собиранию и представлению доказательств – путем создания оптимальных процессуально-обеспечительных мер эффективности судопроизводства.

ПРАВООТНОШЕНИЯ, ВОЗНИКАЮЩИЕ МЕЖДУ МЕДИЦИНСКИМ РАБОТНИКОМ И ПАЦИЕНТОМ, ПО ОКАЗАНИЮ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

А. В. Косолапов

Аннотация: целью статьи является рассмотрение особенностей правоотношений, возникающих между медицинским работником и пациентом, по оказанию медицинской помощи. Выделяется ряд проблем, связанных с отсутствием четкой отраслевой принадлежности данного вида правоотношений. При этом прогнозируются последствия подобного правового регулирования. Происходит постепенный переход к рынку платных медицинских услуг, в котором граждане пользуются уже иными механизмами защиты права на охрану здоровья.

Ключевые слова: правоотношения, платные медицинские услуги, медицинская помощь, право на охрану здоровья.

LEGAL RELATIONS ARISING BETWEEN THE HEALTH PROFESSIONAL AND THE PATIENT BY MEDICAL ASSISTANCE

A. V. Kosolapov

Abstract: the aim of the article is consideration of features of legal relations arising between the health professional and the patient by medical assistance. The author of the article highlights a number of problems associated with the lack of a clear industry sector of this type of relations. While the consequences of this legal regulation are forecasted. There is a gradual transition to paid medical services market, in which citizens already use other mechanisms to protect the right to health.

Key words: legal relations, paid medical services, medical assistance, right to health.

Правоотношения в сфере здравоохранения весьма разнообразны: от правоотношений административных и финансовых до правоотношений трудовых и гражданских. Отраслевая принадлежность отношений между пациентами (больными) и медицинскими работниками по-прежнему остается неясной. Решение данного вопроса имеет огромное значение для определения правового статуса пациента и медицинского работника, их прав, обязанностей и юридической ответственности. При нарушении конституционной гарантии права на охрану здоровья (оказание качественной медицинской помощи) граждане пользуются разными механизмами защиты. Различия в самих правоотношениях по оказанию медицинской помощи закрепляются в отечественном законодательстве.

Основания возникновения данных правоотношений разнообразны: как добровольно, в рамках ОМС, ДМС, договора об оказании платных медицинских услуг, так и принудительно. Лицо может быть подвергнуто медицинскому вмешательству без своего согласия:

а) если медицинское вмешательство необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека и если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители;

б) в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;

в) в отношении лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами;

г) в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния (преступления);

д) при проведении судебно-медицинской экспертизы и (или) судебно-психиатрической экспертизы¹.

Медицинская помощь оказывается как платно (за счет личных средств граждан, средств работодателей и иных средств на основании договоров), так и бесплатно (в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи). При этом платные медицинские услуги могут оказываться в полном объеме стандарта медицинской помощи,

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Рос. газета. 2011. 23 нояб.

утвержденного Министерством здравоохранения РФ, либо по просьбе пациента в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, в том числе в объеме, превышающем объем выполняемого стандарта медицинской помощи. К отношениям, связанным с оказанием платных медицинских услуг, применяются положения Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». Ответственность за ненадлежащее оказание медицинской помощи наступает как по закону, так и по договору.

Выявленные различия, на первый взгляд, достаточно четко определяют отраслевую принадлежность правоотношений по оказанию медицинской помощи. Платные медицинские услуги, оказываемые на основании ГК РФ, Закона РФ «О защите прав потребителей», Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг², гражданского договора, относятся к гражданскому праву. Медицинская помощь, оказываемая в рамках обязательного медицинского страхования, регулируется нормами публичного права, форма договора на оказание и оплату данной медицинской помощи утверждена нормативным актом³, программа государственных гарантий определяет объем бесплатной медицинской помощи. Данные факторы позволяют отнести ее к нормам административного права.

Вместе с тем правоотношения по оказанию медицинской помощи, независимо от гражданского или административного правового регулирования, имеют определенные сходства, ставящие под сомнение подобную сепарацию:

- 1) общность субъектов (медицинский работник – пациент);
- 2) объектом правоотношений по оказанию медицинской помощи являются нематериальные блага, а именно жизнь и здоровье;
- 3) содержание правоотношений по оказанию медицинской помощи в рамках законодательства идентично. Как уже было сказано, платные медицинские услуги могут предоставляться в

² Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг : постановление Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1006 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 41. Ст. 5628.

³ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70192760/>

объеме, превышающем объем выполняемого стандарта медицинской помощи. Однако в соответствии с Правилами предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг федеральные законы и нормативно-правовые акты Российской Федерации имеют приоритет. В связи с этим набор основных корреспондирующих прав и обязанностей формируется в первую очередь ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», а не гражданским договором;

4) в качестве общих принципов для правоотношений по оказанию медицинской помощи выделяются: приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи, доступность и качество медицинской помощи, недопустимость отказа в оказании медицинской помощи, соблюдение врачебной тайны;

5) при оказании как платных медицинских услуг, так и бесплатной медицинской помощи должны соблюдаться порядки ее оказания;

6) независимо от принудительности или добровольности оснований возникновения правоотношений врач – пациент главной целью является восстановление или поддержание здоровья. Так, например, принудительные меры медицинского характера в соответствии с УК РФ не являются видом наказания. Основной целью данных мер является улучшение состояния здоровья лица и устранение его опасности для себя и окружающих.

Таким образом, анализ различий и общностей правоотношений врач – пациент показывает, что правовая природа отношений между врачом и пациентом является спорной. В одних случаях гражданин получает гражданско-правовую услугу, в других складываются административно-правовые отношения. При этом структура правоотношений по оказанию медицинской помощи показывает, что подобная сепарация искусственно вызвана государством и порождается выбранной им бюджетно-страховой системой развития здравоохранения. Гражданин при получении однотипной медицинской услуги за плату или бесплатно подпадает под разный правовой режим. Складывается ситуация, когда одна отрасль права не может полноценно претендовать на урегулирование отношений по оказанию медицинской помощи. Теория не дает однозначного ответа ввиду своей зависимости от отношений, реально складывающихся в обществе.

Объективно же чаша весов всё больше склоняется в сторону платной медицинской помощи. По словам В. И. Скворцовой, за 20 лет платные услуги распространились повсеместно – в государственных и негосударственных медучреждениях⁴. В структуре отечественного рынка платных услуг населению, согласно данным маркетингового исследования компании «АМИКО», доля медицинских услуг занимает около 5 % объема рынка. Конституционное право на бесплатную медицинскую помощь, согласно опросам за 2014 и 2015 гг., по-прежнему остается наиболее значимым для граждан РФ (66 % – в 2014 г., 74 % – в 2015 г.)⁵.

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что в РФ продолжается стремительный рост платных медицинских услуг. Как следствие, правоотношения, возникающие между медицинским работником и пациентом, по оказанию медицинской помощи, всё больше склоняются к гражданско-правовому регулированию.

⁴ URL: <http://www.zdrav.ru/articles/83617-platnye-meditsinskie-uslugi-segodnya-eto-realnost-jizni>

⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. от 22 марта 2016 г. // Рос. газета. 2016. 24 марта.

**АКТ ОБСЛЕДОВАНИЯ УСЛОВИЙ ЖИЗНИ РЕБЕНКА
В ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛАХ
О ЛИШЕНИИ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ**

М. Б. Мельникова

Аннотация: *в статье проанализирована проблема процедуры составления акта обследования условий жизни ребенка и лиц, претендующих на его воспитание, при рассмотрении судом гражданских дел о лишении родительских прав.*

Ключевые слова: *ребенок, родители, семья, органы опеки и попечительства, прокурор, лишение родительских прав.*

**ACT OF INSPECTION OF LIVING CONDITIONS
OF THE CHILD IN CIVIL CASES ON DEPRIVATION
OF PARENTIAL RIGHTS**

M. B. Melnikova

Abstract: *the article analyzes the problem of the procedure for the preparation of the report of the survey of living conditions of the child and persons applying for custody when the court is considering civil cases on deprivation of parental rights.*

Key words: *child, parents, family, guardianship authorities, the prosecutor, deprivation of parental rights.*

При рассмотрении судом гражданских дел по вопросам воспитания детей, к которым относятся споры о лишении (ограничении) родительских прав, суду необходимо детально изучить все обстоятельства, связанные с воспитанием ребенка, родители (один из них) которого выступают в суде как в качестве истца, так и в качестве ответчика.

В соответствии со ст. 78 Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ) при рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием

детей, независимо от того, кем предъявлен иск в защиту ребенка, к участию в деле должен быть привлечен орган опеки и попечительства для проведения обследования условий жизни ребенка и лица (лиц), претендующего(их) на его воспитание, и представления суду **акта обследования и основанного на нем заключения по существу спора.**

При поступлении в суд иска о лишении родительских прав судья в обязательном порядке, назначая дела к слушанию, решает вопрос о привлечении к участию в нем органа опеки и попечительства, о направлении ему поручения о проведении обследования условий жизни семьи и о составлении соответствующего акта.

Пунктом 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 2015 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей»¹ предусмотрено, что орган опеки и попечительства обязан провести обследование условий жизни ребенка и лица (лиц), претендующего(их) на его воспитание, а также представить суду акт обследования и основанное на нем заключение по существу спора, подлежащее оценке в совокупности со всеми собранными по делу доказательствами.

Порядок проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей утвержден приказом Министерства образования и науки РФ от 14 сентября 2009 г. № 334² и определяет процедуру такового.

В. И. Цукановой отмечено, что для органов опеки и попечительства предписывается особый порядок проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей (в том числе и для целей лишения родительских прав) с учетом необходимости выявления уровня обеспечения основных потребностей ребенка; семейного окружения ребенка; жилищно-быто-

¹ О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 2015 г. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О порядке проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей : приказ Министерства образования и науки РФ от 14 сентября 2009 г. № 334. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вых и имущественных условий; наличия обстоятельств, которые создают угрозу жизни и здоровью ребенка, его физическому и нравственному развитию либо нарушают его права и охраняемые законом интересы; фактов пренебрежительного, жестокого, грубого, унижающего человеческое достоинство обращения, оскорбления или эксплуатации ребенка, физического или психического насилия над ребенком, покушения на его половую неприкосновенность³.

То обстоятельство, что акт обследования условий жизни семьи является необходимым для рассмотрения по существу иска о лишении родительских прав, следует признать бесспорным.

Однако отдельные исследователи данного вопроса считают, что в ряде случаев таковой акт не требуется, в частности при лишении родительских прав, если родитель совершил преступление в отношении жизни и здоровья ребенка или иного члена семьи, при заболевании родителя хроническим алкоголизмом и наркоманией. Данная позиция представляется несоответствующей интересам ребенка, поскольку лишение родительских прав даже в указанных случаях не является безусловным. В частности, ответчик по иску может пройти курс лечения от алкоголизма с последующей ремиссией. Соответственно, рассмотрение по существу иска о лишении родительских прав без обследования условий жизни семьи иметь место не должно.

В анализируемом вопросе следует выделить два момента, которые следует отнести к требующим особого внимания. Один из них связан с процессуальными вопросами проведения обследования, а второй относится к содержанию указанного документа.

Уже на стадии подготовки к рассмотрению иска о лишении родительских прав объективно происходит разделение гражданских дел данной категории на два вида – в одном случае речь идет о выраженном семейном неблагополучии, которое в большинстве своем очевидно как для органов опеки и попечительства, так и для всех иных органов системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних; в другом же варианте исследованию в суде подлежат обстоятельства, связанные с усло-

³ См.: Цуканова В. И. Некоторые особенности доказывания по делам о лишении родительских прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 2. С. 21–24.

виями жизни родителей, которые в поле зрения официальных органов по вопросам исполнения родительских обязанностей не попадали. Соответственно, различными в двух указанных ситуациях будут доказательства, которые подлежит исследовать и оценить прокурору при подготовке к даче заключения по гражданскому делу и суду при вынесении решения по существу иска.

Когда органам опеки и попечительства предстоит дать заключение о наличии оснований для лишения родительских прав в отношении тех родителей, семьи которых состоят на учете в этих органах как неблагополучные, проведение обследования условий жизни ребенка и его родителей, как правило, сложности не представляет, поскольку специалисты органов опеки к моменту постановки вопроса о лишении родительских прав такие семьи посещают регулярно, подробные сведения об ответчиках зачастую уже имеются и в органах прокуратуры.

Проблемы возникают, когда истцом по делу выступают не органы опеки и попечительства, а иные лица, и семья на учете не стоит. И далеко не все ответчики по искам о лишении родительских прав готовы в добровольном порядке предоставить свое жилое помещение для обследования. Типовая ситуация на практике – родители, в отношении которых заявлен иск о лишении родительских прав, не впускают специалистов органов опеки и попечительства в жилье либо попросту не открывают дверь или постоянно отсутствуют дома.

Общеизвестным является довод о том, что жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц за исключением случаев, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25 Конституции РФ).

Часть 3 ст. 1 Жилищного кодекса РФ предусматривает, что жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Анализ данных правовых норм объективно указывает на невозможность органам опеки и попечительства провести обследование условий жизни в том случае, если родители не позволяют

войти в жилое помещение в добровольном порядке. С другой стороны, непроведение указанного обследования является основанием для постановки вопроса о необоснованности вынесенного судом решения по делу о лишении родительских прав. Выход из сложившейся ситуации, который на практике используется органами опеки и попечительства, – это составление акта о невозможности провести обследование условий жизни ребенка. Анализ гражданских дел о лишении родительских прав, рассмотренных городским судом г. Бийска, а также районными судами г. Барнаула (Железнодорожный, Центральный, Октябрьский районные суды), показал, что более чем в 20 % случаев к материалам дела приобщается именно акт о невозможности обследования условий жизни родителей и ребенка. Зачастую в таком акте даже не указываются причины, по которым поручение суда остается неисполненным. При условии сохранения указанной тенденции в других регионах фактически без составления предусмотренного законом акта обследования условий жизни несовершеннолетнего и лиц, претендующих на его воспитание, судами в России только за 2015 г. могло быть вынесено более 10 тысяч решений о лишении родительских прав, каждое из которых не в полной мере соответствует закону. По данной категории дел прокурорами в большинстве случаев давались заключения об обоснованности заявленных требований, расхождение позиции участвующего в деле прокурора, высказанной в заключении, имело место менее чем в 1 % случаев. При изучении гражданских дел, рассмотренных судами Алтайского края, не установлено ни одного факта дачи прокурором заключения об отсутствии оснований для удовлетворения требований о лишении родительских прав в связи с непроведением обследования условий жизни ребенка и его родителей.

Названную ситуацию следует признать несоответствующей интересам несовершеннолетних, поскольку именно указанное обследование в совокупности с другими доказательствами по делу позволяет увидеть полную картину жизни семьи и установить все обстоятельства, связанные с выполнением либо невыполнением родителями своих обязанностей по отношению к детям.

С учетом изложенных обстоятельств правовым выходом из сложившейся ситуации является внесение изменений в действующее гражданское процессуальное законодательство, дающее

право органам опеки и попечительства при вынесении судом определения о подготовке к рассмотрению гражданского дела о лишении родительских прав входить в помещение ответчика независимо от его желания. Имеются основания для вывода, что это право должно быть зафиксировано в отдельном судебном постановлении, поскольку определение суда о подготовке к судебному разбирательству имеет иную правовую природу. Вместе с тем указание на возможность вынесения постановления суда о проведении обследования условий жизни несовершеннолетнего и его родителей на основании требований ч. 2 ст. 78 СК РФ без согласия лиц, проживающих в жилом помещении, должно найти отражение в ст. 150 Гражданского процессуального кодекса РФ, содержащей положения о действиях судьи при подготовке к судебному разбирательству. Такие изменения в полной мере будут соответствовать требованиям Конституции РФ и положениям Жилищного кодекса РФ, поскольку при рассмотрении дел о лишении родительских прав объективно затрагиваются вопросы нравственности, здоровья, прав и законных интересов несовершеннолетних.

Невозможно обойти вниманием вопрос, связанный с содержанием акта обследования, который органу опеки и попечительства надлежит представить по иску о лишении родительских прав. Практически во всех случаях суд получает вместо актов по обследованию условий жизни ребенка и лица (лиц), претендующего(их) на его воспитание, акты органов опеки и попечительства, обозначенные ими как «акт обследования жилищно-бытовых условий» заявителя, ответчика. Анализ решений судов Алтайского края по гражданским делам анализируемой категории за 2014–2015 гг. показывает, что именно на акт обследования жилищно-бытовых условий семьи как на представленное доказательство в подавляющем большинстве случаев суд ссылается при вынесении решения по делу.

Терминологическое различие между указанным названием и названием акта согласно ч. 2 ст. 78 СК РФ («обследование условий жизни») приводит составителей актов к сужению предмета обследования до выяснения количества мебели, ее особенностей, необходимости ремонта и т. д. Для глубокого понимания проблемы недостаточно отражения детско-родительских отношений в «мо-

ментальной фотографии» стационарных условий проживания. Суду следует быть в курсе, какая работа проводилась по оказанию таким семьям помощи и поддержки, если это было необходимо, принимались ли меры предупреждения⁴.

Как справедливо отмечено О. Ю. Блохиной, под обследованием условий жизни понимается изучение всех ее сторон, будь то материальное обеспечение, быт и жилье. Но особого внимания с учетом специфики спора заслуживают обстоятельства, проливающие свет на условия воспитания ребенка, качества истца, ответчика как воспитателя. Именно они, а не материальный комфорт, определяют позицию органов опеки и попечительства. Результатом обследования является составление акта, на основе которого готовится само заключение о целесообразности лишения родительских прав. Деятельность органов опеки и попечительства по сбору и подготовке материалов можно сравнить с предварительным следствием, существующим в уголовном процессе, которое предшествует судебному расследованию⁵.

К сожалению, велико число гражданских дел, по которым органами опеки и попечительства суду представляется именно акт жилищно-бытовых условий семьи, ограниченный сведениями о количестве комнат в жилом помещении, наличии запаса продуктов и постельных принадлежностей. Формально требование о предоставлении акта в данном случае соблюдено, однако ценность указанного доказательства является сомнительной, а значит, может быть поставлена под сомнение и объективность заключения органов опеки и попечительства по существу иска о лишении родительских прав.

Прокурору при даче заключения по делу о лишении родительских прав необходимо не только установить факт соблюдения требований семейного законодательства в части предоставления органами опеки и попечительства суду акта обследования условий жизни несовершеннолетнего и его родителей, но и оценить

⁴ См.: Рабец А. М. Роль суда в обеспечении реализации и защиты права ребенка на индивидуальность // Семейное и жилищное право. 2005. № 2. С. 26–27.

⁵ См.: Блохина О. Ю. Сочетание частного и публичного в деятельности органов опеки по обеспечению интересов детей // Право и политика. 2004. № 8. С. 21.

указанный акт на предмет его полноты и соответствия предъявляемым требованиям как с формальной, так и с содержательной стороны. В случае выявления в документе явных несоответствий установленным требованиям прокурору следует ставить перед судом вопрос о проведении органами опеки и попечительства повторного обследования и составлении другого акта. Такая позиция в полной мере соответствует требованиям обеспечения прокурором законности при рассмотрении судом гражданских дел о лишении родительских прав.

**ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ
ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ
ПРАВООТНОШЕНИЙ**

О. В. Попова

Аннотация: в статье анализируются нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, ограничивающие реализацию права граждан на судебную защиту. В частности, исследованы положения о мерах процессуального принуждения, определении вида судопроизводства, судебном представительстве, распределении судебных расходов.

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, право граждан на судебную защиту.

**PROBLEM OF THE REALIZATION OF THE RIGHT
TO JUDICIAL PROTECTION IN CASES
ARISING FROM PUBLIC RELATIONS**

O. V. Popova

Abstract: the article analyzes the norms of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, restrict the right of citizens to judicial protection. In particular, we studied the provisions of the measure of procedural compulsion, on the definition of the type of proceedings, legal representation, distribution of court costs.

Key words: Code of Administrative Procedure of the Russian Federation; proceedings in cases arising from public relations; right of citizens to judicial protection.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ) явилось реализацией ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, устанавливающей, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Предметом регулирования КАС РФ выступает порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Нормы КАС РФ, направленные на защиту нарушенных прав граждан, в определенных ситуациях, наоборот, ограничивают реализацию права граждан на судебную защиту, предусмотренного ст. 46 Конституции РФ.

Рассмотрим некоторые нормы КАС РФ, противоречащие целям их принятия.

Часть 7 ст. 45 КАС РФ устанавливает примерный перечень форм злоупотребления процессуальным правом, влекущих за собой наступление для лиц, участвующих в деле, негативных последствий, предусмотренных настоящим Кодексом. Формами злоупотребления являются: заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах.

Одновременно глава 11 КАС РФ предусматривает меры процессуального принуждения, к которым относятся: ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова; предупреждение;

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 02.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

удаление из зала судебного заседания; привод; обязательство о явке; судебный штраф.

Особый интерес вызывает такая форма злоупотребления процессуальным правом, как заявление неосновательного административного иска. Законодательство не содержит определения неосновательного административного иска, а также критериев отнесения административного иска к неосновательному. Получается, что довольно абстрактная категория неосновательного административного иска может повлечь негативные последствия для административного истца.

Таким образом, если административный иск будет признан неосновательным, права административного истца в соответствии с главой 11 КАС РФ будут существенно ограничены.

В свете изложенного возникает вопрос: можно ли применить к лицу, злоупотребляющему процессуальными правами, меры процессуального принуждения, предусмотренные главой 11 КАС РФ?

По мнению некоторых ученых, например Д. Б. Абушенко, при буквальном толковании норм, устанавливающих основания для применения мер процессуального принуждения, предусмотренных главой 11 КАС РФ, на поставленный выше вопрос следует дать отрицательный ответ. Дело в том, что злоупотребление процессуальными правами всегда внешне соответствует формальным установлениям, определяющим возможность совершения тех или иных процессуальных действий. Главным признаком, позволяющим квалифицировать совершаемое процессуальное действие (бездействие) как злоупотребление, является негодная цель, которую преследует лицо. Между тем основания применения мер процессуального принуждения связаны с конкретными нарушениями процессуального регламента: например, ограничение выступления участника судебного разбирательства, лишение участника судебного разбирательства слова возможны лишь в случае нарушения участником судебного разбирательства правил выступления в судебном заседании (ст. 118 КАС)².

² См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий, С. Л. Дегтярев [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. М., 2016.

Тем не менее полагаем, что некоторые нормы о процессуальной ответственности можно интерпретировать как устанавливающие неблагоприятные последствия для лица, злоупотребляющего процессуальными правами. Например, такой нормой является ч. 5 ст. 135 КАС РФ, устанавливающая, что в случае противодействия стороны своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству суд может наложить на виновную сторону судебный штраф.

Пока не сформировалась практика применения последствий злоупотребления процессуальным правом, научные дискуссии по применению процессуальных последствий такого злоупотребления продолжаются, а правовое положение заявителей по административным делам остается неопределенным.

С принятием КАС РФ также существенно изменились последствия неверного определения вида судопроизводства.

В порядке административного производства в настоящее время рассматриваются дела, возникающие из публичных правоотношений, причем их перечень в КАС РФ не является исчерпывающим. Кроме того, КАС РФ не предусматривает рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений и отнесенных федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащих рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции, а также дел об административных правонарушениях, дел об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Проблема определения вида судопроизводства осложняется тем, что отнесение правоотношений к публичным или частным затруднительно, поскольку значительный массив правоотношений является публично-частным или частно-публичным, характеризуется органической связью публичных и частных элементов, неотделимых друг от друга (например, отношения в сфере земельного оборота)³.

³ См.: *Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В.* Общая теория публичных правоотношений. М., 2011. С. 35, 37–47.

В настоящее время в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ суд отказывает в принятии заявления, если это заявление не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, а должно рассматриваться в ином судебном порядке, в том числе в порядке гражданского судопроизводства. Аналогичные положения содержатся в п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ: суд отказывает в принятии искового заявления, если оно не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку оно рассматривается в ином судебном порядке.

В случае неверного определения вида судопроизводства производство по делу прекращается (п. 1 ч. 1 ст. 194, п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, ст. 220, п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ). При выявлении неверного вида судопроизводства судом апелляционной инстанции решение суда отменяется с прекращением производства по делу (п. 4 ст. 309, п. 1 ч. 1 ст. 194, п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, п. 3 ст. 328, ст. 220, п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ).

Отсюда можно сделать вывод, что неверное определение вида судопроизводства заявителем либо самим судом влечет для заявителя невозможность реализовать право на судебную защиту.

В КАС содержится еще одна норма, существенно ограничивающая права граждан на судебную защиту, – статья 55, предусматривающая требования к лицам, которые могут быть представителями в суде.

Представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование.

Ограничивает ли данная норма право на судебную защиту? Право на судебную защиту традиционно рассматривается в связи с правом на обращение в суд. Последнее либо отождествляется с правом на судебную защиту, либо выделяется в качестве одного из правомочий. Всё же правильнее рассматривать право на судебную защиту как более широкое, нежели право на обращение в суд, понятие, включающее в себя и право на получение такой защиты. Право на судебную защиту реализуется на протяжении всего судебного разбирательства и есть не только у истца, но и у всех лиц, участвующих в деле. Таким образом, представляется верной позиция тех авторов, которые рассматривают право на обращение в

суд как составную часть права на судебную защиту, а также ставят возможность реализации данного права в зависимость от обстоятельств процессуального характера⁴.

Другими словами, право на судебную защиту – это право, которое реализуется не только при обращении в суд, но и на протяжении всего судебного процесса. Следовательно, заявители, лишенные возможности воспользоваться услугами представителя, имеющего высшее юридическое образование (как правило, оказывающего платную юридическую помощь), лишены права на судебную защиту.

Еще одной не менее противоречивой нормой КАС является п. 1 ст. 111 о распределении судебных расходов между сторонами. Согласно данной норме, стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы. Исключение из данного правила составляют инвалиды I и II групп; общественные организации инвалидов, если они являются административными истцами и административными ответчиками, а также если они представляют в суде интересы своих членов; ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и ветераны военной службы, являющиеся административными истцами и административными ответчиками; малоимущие граждане, признанные таковыми в соответствии с законодательством о порядке учета среднедушевого дохода для признания граждан малоимущими, являющиеся административными истцами и административными ответчиками (ст. 107 КАС РФ). Суд также может освободить гражданина с учетом его имущественного положения от уплаты расходов, подлежащих выплате свидетелям, экспертам и специалистам или предназначенных для оплаты других расходов, признанных судом необходимыми и связанных с рассмотрением административного дела (ст. 109 КАС РФ).

Из изложенного следует, что лицам, не относящимся к вышеуказанным категориям, в случае отказа в удовлетворении заявленных требований придется нести все судебные расходы.

Таким образом, при анализе некоторых положений КАС РФ, которые направлены на реализацию прав граждан при рассмо-

⁴ См.: Шереметова Г. С. Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе. М., 2015.

трении судом дел, возникающих из публичных правоотношений, выявлено несоответствие данных норм поставленным целям. Непродолжительная практика применения КАС РФ еще не позволяет сделать вывод о необходимости внесения изменений в новый процессуальный кодекс. Однако некоторые проблемы его применения в настоящее время уже очевидны.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАМКАХ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. В. Руднева

Аннотация: в данной статье рассмотрены проблемы развития благотворительной деятельности в Российской Федерации, предложены пути решения сложностей реализации благотворительных программ, проанализированы особенности благотворительных организаций как субъектов административной деятельности, выявлены аспекты поддержки благотворительных организаций со стороны государства. Автором предложена идея построения социального государства в Российской Федерации посредством развития идеи меценатства.

Ключевые слова: субъект административного права, некоммерческая организация, социальная политика, построение социального государства, государственная поддержка благотворительных организаций, благотворительность, проблемы благотворительной деятельности.

CHARITABLE ORGANIZATIONS IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

E. V. Rudneva

Abstract: this article discusses the problems of charitable activities in the Russian Federation, offers the ways of complicated solutions and realization of charity programs, peculiar properties of charity organization as the subject of administrative activities are analyzed and revealed the aspects of support from the state. The author suggests the idea of social state in the Russian Federation through the development of charity (patronage).

Key words: *subject of administrative law, noncommercial organization, social policy, building of the welfare state, state support of charity organizations, charity (charitable activity), problems of charitable activities.*

Защита прав и свобод человека и гражданина является приоритетной целью современного российского государства. Обеспечение достойных условий жизни и социальная защита населения на протяжении всего периода существования России составляют главную задачу властей всех уровней.

Как свидетельствует Летопись временных лет, князь Владимир велел «всякому нищему и убогому приходить на княжеский двор, брать кушанье, питье, деньги из казны». Для тех же, кто не мог дойти до княжеского двора в силу дряхлости и болезни, продукты развозили на телегах, спрашивая где находятся больные и нищие¹.

Развитие социальных институтов и модернизация социальной политики в Российской Федерации требуют достижения социального согласия, содействия развитию механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения. Основные направления социально-экономического развития страны, цели и стратегия их достижения получили свое законодательное закрепление в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изм. и доп.)².

Долгосрочная политика социальной поддержки населения включает ряд приоритетных направлений, среди которых немаловажным является развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг.

Государство осуществляет поддержку населения за счет организации учреждений по организации занятости населения, медицинских учреждений, организации системы пенсионного обеспечения граждан, однако ресурсов государственных структур

¹ Цит. по: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник. 30-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 2–3.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

недостаточно для удовлетворения потребностей современного российского общества в социальной поддержке, в связи с чем российское общество и государство активно поддерживают благотворительную деятельность.

В целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»³ определены основы правового регулирования благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций.

Добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки является благотворительной.

Благотворительная деятельность в Российской Федерации может осуществляться, прежде всего, в создании и деятельности благотворительных фондов как унитарных некоммерческих организаций, не имеющих членства, учрежденных гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующих благотворительные цели⁴.

Как субъекты административного права, данные некоммерческие организации играют большую роль в формировании социальной политики государства, обозначении перспектив дальнейшего совершенствования и развития правовой системы современного гражданского общества. Оценка направлений деятельности благотворительных фондов, количество и характеристика обращений в данные некоммерческие организации позволяют государственным органам определить наименее защищенные сферы социальной защиты и поддержки населения. Определение наиболее важных направлений развития государственной поли-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 31.01.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

тики связано, в том числе, с изучением специфики деятельности благотворительных организаций и фондов.

В тех случаях, когда участниками административно-правовых отношений являются общественные объединения, т. е. стороны, не наделенные административно-властной компетенцией, их административно-правовой статус определяется теми возможностями, которые соответствующие административно-правовые нормы закрепляют за ними непосредственно в сфере государственного управления⁵.

Административно-правовая организация управления не может быть в диссонансе с разноплановой деятельностью и ролью государства. В создании качественной системы государственного управления ключевую роль играет качественное законодательство, призванное предупредить поспешность, импровизацию, волюнтаризм. Массив действующих правовых актов, в той или иной степени относящихся к организации управления, велик. Участие граждан в создании и деятельности благотворительных социально-ориентированных некоммерческих организаций – фондов, на высшем законодательном уровне устанавливается основным законом российского государства – Конституцией. Так, право каждого на объединение, свобода деятельности общественных объединений гарантируются государством в силу действия ст. 30 Конституции РФ⁶. Таким образом, государственные правовые основы создания и деятельности благотворительных фондов, участия граждан в них гарантируются на общероссийском уровне.

Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» установлены гарантии обеспечения защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц – участников благотворительной деятельности, предусмотрена ответственность для должностных лиц, препятствующих реализации прав на осуществление благотворительной деятельно-

⁵ *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1996. С. 45–46.

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

сти, а также закреплено право органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлять поддержку благотворительной деятельности в порядке и в формах, которые не противоречат законодательству Российской Федерации⁷.

Учредителями благотворительных фондов могут являться государственные структуры, физические, юридические лица.

Благотворительные фонды участвуют в развитии общества, основанного на знаниях, которые помогают людям стать богаче духовно и материально, предоставляют им возможности для самореализации, способствуют социальным и научным инновациям, вносящим значимый вклад в глобальную систему создания, распространения, использования и защиты знаний.

Наиболее известным фондом Российской Федерации является Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд» (далее – НБФ РФ), созданный в сентябре 1999 г. по инициативе Президента Российской Федерации В. В. Путина. НБФ РФ осуществляет свою благотворительную деятельность за счет добровольных пожертвований юридических и физических лиц. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2002 г. № 926 НБФ РФ отнесен к благотворительным организациям, осуществляющим единовременную материальную помощь физическим лицам в виде гуманитарной помощи, а также в виде благотворительной помощи, суммы которой не подлежат налогообложению. Успешная благотворительная работа, богатый многолетний опыт адресной помощи послужили основанием для принятия Президентом Российской Федерации решения поручить НБФ РФ проведение открытых конкурсов по предоставлению грантов некоммерческим неправительственным организациям на реализацию социально значимых проектов⁸.

В настоящее время НБФ РФ реализует Благотворительную программу 2014–2017 гг., утвержденную общим собранием участников НБФ 20 ноября 2013 г., приоритетными направлениями которой являются программы «Здоровье», «Материальная помощь» и «Благотворительная поддержка детей-сирот».

⁷ О благотворительной деятельности и благотворительных организациях : федер. закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁸ URL: <http://nbfond.ru/>

В целях обеспечения государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина НБФ РФ, согласно распоряжениям Президента Российской Федерации, с 2013 г. предоставляются субсидии, предусматриваемые в федеральном бюджете, на предоставление грантов социально ориентированным некоммерческим организациям в следующих суммах: в 2013 г. – 500 000 руб.⁹, в 2014 г. – 474 000 руб.¹⁰, в 2015 г. – 585 607 руб.¹¹. Предоставление денежных средств из федерального бюджета для дальнейшего распределения между социально ориентированными некоммерческими организациями в виде предоставления грантов отражает высокую степень доверия главы государства как гаранта стабильности и развития страны к деятельности НБФ РФ. Осуществляя распределение федеральных бюджетных средств в качестве государственной материальной поддержки развития некоммерческих организаций социального сектора, НБФ РФ выполняет очень значительную государственно важную роль в качестве субъекта административного права. Несомненно, со стороны главы государства, его администрации происходит тщательный контроль за использованием предоставляемых бюджетных средств, но реализация этой программы государственной поддержки на протяже-

⁹ Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества : распоряжение Президента РФ от 29 марта 2013 г. № 115-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13. Ст. 1553.

¹⁰ Об обеспечении в 2014 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина : распоряжение Президента РФ от 17 января 2014 г. № 11-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 3. Ст. 270.

¹¹ Об обеспечении в 2015 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина : распоряжение Президента РФ от 1 апреля 2015 г. № 79-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 14. Ст. 2116.

нии нескольких лет отражает добросовестное распределение материальных ресурсов.

Создание и деятельность благотворительных организаций на территории Российской Федерации, цели и задачи их деятельности, количество денежных средств, поступающих от физических и юридических лиц на счета данных некоммерческих организаций, по нашему мнению, позволяют оценить возрастающий уровень правовой культуры, национальной правосознательности. Мероприятия, проводимые благотворительными фондами по сбору денежных средств, адресной помощи отдельным людям, способствуют формированию личности подрастающего поколения, возвращению в молодежи чувств ответственности за организацию поддержки социально незащищенным группам населения.

Как государственно важные субъекты административного права, благотворительные фонды (в частности, НБФ РФ) участвуют в управленческих отношениях, возникающих при реализации делегированных им специальных государственно-властных полномочий по вопросам управленческой деятельности.

Направления и специфика деятельности благотворительных фондов влияют на административное нормотворчество в Российской Федерации возрастающей необходимостью правового регулирования правоотношений, складывающихся в сферах поддержки и обслуживания социально незащищенных групп населения. Кроме того, работа фондов способствует выявлению и поощрению талантливой молодежи, адресной помощи отдельным ее представителям в рамках развития отечественной науки, культуры, искусства, что комплексно влияет на развитие страны в целом и упрочнение ее позиций на мировой арене как социально стабильного современного государства.

Деятельность благотворительных фондов как субъектов внутригосударственных административных правоотношений можно определить как одну из форм социальной защиты, административной опеки в рамках реализации социальной политики государства. В политике административной опеки высшие органы государственной власти России проводят курс децентрализации, предоставляя краевым, областным органам, органам местного самоуправления возможность расширять перечень ее субъектов¹².

¹² См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М., 2001. С. 81–83.

Значение благотворительных организаций и идей меценатства в Российской Федерации отражает проведение уже на протяжении 12 лет ежегодных конференций «Благотворительность в России»¹³. В 2016 г. в рамках конференции обсуждению подлежали такие вопросы, как: принятие и лоббирование законов, подзаконных актов, регулирующих деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций, целью деятельности которых является благотворительность; изменения инфраструктуры благотворительной деятельности; особенности лоббирования благотворительности на уровне корпораций, фондов, в регионах. Среди приглашенных спикеров были представители таких государственных структур, как: департамент социального развития и инноваций, Минэкономразвития Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации. Таким образом, реализуются законодательные положения о гарантиях защиты прав и законных интересов участников благотворительной деятельности со стороны органов государственной власти страны.

Однако, несмотря на возрастающее государственное регулирование деятельности благотворительных организаций в Российской Федерации, существует ряд сложностей и проблем, решение которых позволит улучшить ситуацию в сфере социальной поддержки государством населения за счет использования ресурсов благотворительных организаций. По нашему мнению, среди наиболее важных можно определить следующие проблемы деятельности благотворительных организаций:

1. Отсутствие в средствах массовой информации достаточного объема сведений о благотворительных организациях, а также информации о возможностях внести денежные средства на благотворительные цели.

2. Отсутствие механизма контроля благотворителей за прозрачностью и целевым расходованием средств, поступивших на счет благотворительной организации.

3. Отсутствие возможности проверки законности деятельности благотворительной организации.

4. Несоввершенство правового механизма взаимодействия между органами государственной власти Российской Федерации,

¹³ URL: <http://csrjournal.com/16391-xii-ezhegodnaya-konferenciya-blagotvoritelnost-v-rossii.html>

органами власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления по предоставлению части бюджетных средств на нужды благотворительности.

5. Несовершенство системы общественной пропаганды идей благотворительной деятельности среди населения России.

Перечисленные проблемы не формируют окончательного перечня сложностей, возникающих в деятельности благотворительных организаций, однако, по нашему мнению, являются наиболее важными по значимости эффективности их решения.

При анализе системы общественных связей, возможностей российского информационного сообщества целесообразным представляется предложение к рассмотрению следующих путей решения:

1. Для эффективного распространения идей благотворительности через средства массовой информации возможно законодательное закрепление льгот на распространение сведений о благотворительных программах через периодические печатные издания регионального и местного уровня за счет уменьшения стоимости публикации или трансляции видеозаписи на телевидении, а также поступление денежных средств за счет соответствующих бюджетов Российской Федерации. В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Выделение бюджетных средств некоммерческим благотворительным организациям для целей публикации информации о благотворительных программах позволило бы, с нашей точки зрения, увеличить количество лиц-благотворителей.

2. Одним из эффективных способов распространения информации о деятельности благотворительных организаций и программах их деятельности может служить Интернет за счет периодически «всплывающих окон», например, при пользовании социальными сетями, возможность полного закрытия которых может обеспечить перечисление символической платы, например, 1 рубль 00 копеек на счет одной из благотворительных организаций. В связи с символичностью платы и расширенностью сети пользователей социальных сетей, таких как «Одноклассники.

ру» или «ВКонтакте.ру», возможно получение значительного объема денежных средств на нужды благотворительности.

3. Создание механизма контроля благотворителей за прозрачностью и целевым расходованием средств, поступивших на счет благотворительной организации, а также проверки законности деятельности благотворительной организации возможно при помощи создания в сети «Интернет» единого портала, регистрация на котором являлась бы обязательной для всех организаций, главной целью которых является благотворительность. Отсутствие регистрации на указанном портале могло бы являться основанием для признания деятельности благотворительной организации незаконной и поводом для приостановления ее деятельности. Для реализации программ своей деятельности благотворительные организации, с нашей точки зрения, в таком случае несли бы обязанность по размещению о себе краткой информации, целей деятельности, действующих благотворительных программ, способов перечисления денежных средств для целей благотворительности, а также обязанность опубликования отчета о реализации соответствующих благотворительных программ.

4. В рамках реализации общегосударственных программ патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи, возвращения в них идей меценатства, по нашему мнению, возможно создание системы помощи учащимся средней и высшей ступеней школьного развития, средне-специальных (средне-профессиональных) учебных заведений, высших учебных заведений в программах по подготовке и распространению листовок и объявлений с указанием информации: о действующих благотворительных программах, материальных и нематериальных способах поддержки благотворительных организаций, действующих, например, на территории субъекта РФ по месту их обучения или проживания. Подготовка листовок и объявлений возможна за счет самого обучающегося, по одной листовке и одному объявлению с человека ежемесячно.

Деятельность государства по обеспечению процесса формирования и развития полноценной личности, созданию благоприятной для человека окружающей среды является практической деятельностью по реализации социальной политики. Принятие мер государственного поощрения и поддержки (в том числе путем

усовершенствования законодательства) деятельности благотворительных фондов как некоммерческих организаций, принимающих активное участие в регулировании внутригосударственных общественных отношений, существенным образом влияет на процесс стабилизации и гармонизации государственного управления в социальной сфере, способствует консолидации общества, поддержанию общественной и экономической стабильности, упрочнению единства Российской Федерации.

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ГЛАВОЙ 6 КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. А. Сапрыкина

Аннотация: в статье проведен анализ основных изменений, касающихся доказывания при рассмотрении судами административных дел в связи с принятием нового Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и обоснована необходимость таких нововведений. Уделено особое внимание введению новой формы доказательств и порядка проведения экспертизы.

Ключевые слова: судопроизводство, административное судопроизводство, доказательства и доказывание, судебная экспертиза, административное дело, электронные документы, бремя доказывания.

ANALYSIS OF THE MAIN AMENDMENTS PROVIDED BY CHAPTER 6 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF RUSSIAN FEDERATION

E. A. Saprykina

Abstract: the article analyzes the main changes related to the consideration by the courts of administrative affairs in connection with the adoption of a new Code of Administrative Procedure and explained the need for such innovations. Special attention is paid to the introduction of a new form of evidence and procedure examination.

Key words: judicial proceedings, administrative proceedings, judicial evidence and proof in administrative proceedings, forensic inquiry, administrative case, electronic documents, burden of proof.

15 сентября 2015 г. был введен в действие новый кодекс – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), призванный вывести порядок административного судопроизводства на иной, более усовершенствованный уровень.

Данная реформа административного судопроизводства позволяет наиболее полным образом защитить нарушенные права и законные интересы граждан и организаций, поскольку учитывает специфику публичных правоотношений, где отсутствует равенство субъектов. Одна из сторон в таких отношениях всегда властный орган, обладающий определенными полномочиями, действующий в пределах своей компетенции и, соответственно, не обладающий полной свободой воли.

Стоит отметить, что глава «Доказательства и доказывание» состоит преимущественно из синтеза статей ГПК РФ и АПК РФ, однако включает в себя и ключевые нововведения, учитывающие все особенности данной категории дел, необходимые для создания наиболее объективной и компетентной судебной защиты.

В нормах КАС РФ конкретно закреплена возможность использования в качестве средства доказывания электронных документов, а также уточняются способы их получения.

Под электронным документом, согласно п. 11.1 ст. 2 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ понимается документированная информация, представленная в электронной форме. То есть документ, созданный с помощью средств компьютерной обработки информации, который может быть подписан электронной подписью и сохранен на машинном носителе в виде файла соответствующего формата.

Кроме того, КАС РФ уточняет и способы получения таких доказательств. В частности, ч. 1 ст. 7 Кодекса определяет письменные доказательства как «документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи в том числе с использованием информационно-телекоммуникацион-

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. (в ред. Федер. закона № 374-ФЗ от 06.07.2016 г.) // Рос. газета. 2006. 29 июля. № 4131 ; Рос. газета. 2016. 8 июля. № 149.

ной сети «Интернет», по каналу видео-конференц-связи (при наличии технической возможности для такой передачи документов или материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документа».

Возможность использования результатов технических средств в качестве судебных доказательств вполне соотносится с реалиями современной действительности, поскольку компьютерные технологии используются во всех сферах жизни. Полагаем, законодатель поступил верно, закрепив электронные документы в качестве самостоятельной формы доказательств в административном судопроизводстве.

Особое внимание следует уделить рассмотрению вопроса относительно бремени доказывания.

По новым требованиям КАС РФ, лица, участвующие в деле, доказывают те обстоятельства, на которые ссылаются, если не предусмотрен иной порядок. В вопросе об обязанности доказывания по делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действия (бездействия) органов власти такой орган обязан доказывать законность принятых им нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия). Орган власти обязан не только приводить факты в обоснование своих возражений, но и представлять доказательства, обосновывающие данные факты. Административные истцы и иные лица, обратившиеся за защитой чужих прав, свобод и интересов по упомянутой категории дел, наоборот, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органа власти, однако должны обосновать, каким они, по их мнению, нормативным правовым актам противоречат, а также подтвердить факт или наличие угрозы нарушения их прав, свобод и законных интересов оспариваемым актом, решением, действием (бездействием).

Данная позиция законодателя позволяет наиболее полным образом учитывать специфику дел публичных правоотношений и дает возможность объективной и беспристрастной судебной защиты граждан, чьи права были нарушены органом власти.

Суд, рассматривая административное дело, в целях правильного разрешения административных дел вправе истребовать доказательства по своей инициативе или же по ходатайству лиц,

участвующих в деле. В отличие от ранее действующих правил, суд вправе потребовать истребования доказательств независимо от того, является ли сбор доказательств для того или иного лица затруднительным или же нет.

Судом выносится определение об истребовании доказательств, копия направляется лицам, участвующим в деле, и тому лицу, у которого находится истребуемое доказательство, причем новшеством является регламентация срока, в течение которого копия определения будет направлена (не позднее следующего рабочего дня после вынесения определения).

За неизвещение или невозможность предоставления доказательства вообще или в установленный судом срок налагается штраф, рамки которого установлены в ст. 122 КАС РФ (например, для государственного органа не более 100 тыс. руб.). Вопрос о сумме штрафа решается судом самостоятельно в каждом отдельном случае.

Объяснения в административном судопроизводстве можно давать не только в устном, но и в письменном виде, причем суд может предложить лицу, участвующему в деле, изложить свои объяснения в письменной форме, что приобщается к материалам дела.

В КАС РФ теперь закреплено понятие свидетельских показаний. Под ними понимаются сообщения свидетелем суду в устной форме об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

Вопрос, касающийся проведения экспертизы, комплексно регламентирован нормами нового Кодекса.

Экспертиза теперь может быть назначена не только по ходатайству лица, участвующего в деле, но и по собственной инициативе, в строго регламентированных законом случаях: экспертиза предусмотрена законом; ее проведение необходимо для проверки заявления о фальсификации представленного доказательства; требуется проведение дополнительной или повторной экспертизы; проведение экспертизы необходимо в связи с выявленными обстоятельствами административного дела и представленными доказательствами.

Лица, участвующие в деле, при назначении экспертизы обладают определенным кругом обязанностей. КАС РФ не предусма-

тривает возможность заявления отвода эксперту и знакомиться с определением суда о назначении экспертизы и со сформулированными в нем вопросами, что, по нашему мнению, является достаточным упущением. Однако из АПК РФ были внесены такие права, как возможность ходатайствовать о внесении дополнительных вопросов, возможность давать объяснения эксперту.

Экспертиза может быть проведена не только вне судебного заседания, но и в самом судебном заседании. В этом случае эксперт вправе дать устное заключение.

Достаточно широко в нормах КАС РФ рассмотрен вопрос, касающийся содержания определения о назначении экспертизы, – установлено содержание определения и основания и способ оплаты экспертизы лицами, участвующими в деле, на которых возложена такая обязанность.

На время проведения экспертизы производство по административному делу может быть приостановлено.

Исходя из анализа положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, можно сделать вывод, что благодаря его появлению и действию будет более полно и обстоятельно урегулирован порядок рассмотрения и разрешения административных дел, подпадающих под его «юрисдикцию», что, в свою очередь, направит административное судопроизводство в России в качественно новое русло, включая, в частности, и эволюцию новых процессуальных особенностей разрешения дел, до настоящего момента неизвестных отечественному процессуальному законодательству.

ПОНЯТИЕ И РОЛЬ ФИКЦИЙ В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ

Н. А. Сапрыкина

Аннотация: рассматривается понятие фикции на основе учебной и научной литературы с целью определения сущности и функций фикции в налоговом законодательстве. Применение фикций в налоговом праве позволяет сделать вывод о наличии специфики в юридической технике данной отрасли права.

Ключевые слова: генезис фикций, правовая фикция, юридическая техника, нормы-фикции в налоговом праве.

CONCEPT AND ROLE OF FICTIONS IN TAX LAW

N. A. Saprykina

Abstract: the concept of fiction based on educational and scientific literature to determine the features of the nature and functions of fiction in the tax legislation. The use of fictions in the tax law allows you to infer the presence of specific features in the legal technique of this branch of law.

Key words: genesis of fictions, legal fiction, juridical technique, norm-fiction in the tax law.

Довольно сложно отыскать дискуссионную тему, которая бы вызывала настолько разнообразные противоречивые мнения, долгие споры, неоднозначные оценки отечественных и зарубежных правоведов, как проблема применения и роль фикций в праве, которые прошли долгий и извилистый путь формирования и развития. Интерес к фикциям не случаен. Это связано с многогранностью понятия, зачастую сложностью применения на практике, да и в целом не совсем однозначно понятой правовой природой фикций как юридического термина. Мысль о фикции зародилась еще в IV в. до н. э. Первым выдвинул концепцию о фикции древ-

негреческий философ и ученый Аристотель: «...говорить о существе, что его нет, или о несущем, что оно есть, – значит говорить ложное; а говорить, что сущее есть и несущее не есть, – значит говорить истинное»¹. В Римском праве фикция рассматривалась как средство юридической техники, т. е. существовали формулы, «указывающие судье на то, что надо присоединить к наличным фактам определенный несуществующий факт или устранить из них какой-либо факт, а весь случай разрешить по образцу другого определенного случая»². На сегодняшний день фикции прочно вошли в современную жизнь и пронизывают практически все сферы деятельности человеческого общества.

Фикция (лат. *fictio* – выдумка, вымысел) является приемом, суть которого в том, что несуществующее признается в законодательстве существующим или, наоборот, для целей объяснения общественных отношений или явлений. Под фикцией этимологически понимается «вымысел, выдумка, вымышленное положение, построение, не соответствующее действительности, но используемое как действительное с какой-либо целью»³. Фикция представляет собой явление, применимое «к различным аспектам, граням общественного бытия»⁴. Как показала практика, фикция не стала временным явлением и совершенно лишним приемом в праве, как указывал на то Д. И. Мейер. Он говорил, что для русского права фикции вообще вредны⁵. Применение фикции заключается в том, чтобы рационально расходовать юридические средства, реальность явлений задает сам законодатель. Никакого вреда в фикции нет абсолютно. Применяя их, мы не обманываем себя или окружающих, не принимаем и не выдаем один факт за другой, а лишь приписываем факту то значение, которое ему придает право.

Однако возникает вопрос, почему «лжет» законодатель, для чего он вводит фикции в нормы права? Фикция представляет собой сознательно ложное суждение, нормативно закрепленное в

¹ Аристотель. Метафизика // Соч. : в 4 т. М., 1975–1984. Т. 1. С. 141.

² Римское частное право : учебник / под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Петерского. М., 1997. С. 132.

³ Словарь иностранных слов. М., 1976. С. 540.

⁴ Танимов О. В. Теория юридических фикций. М., 2016. С. 7.

⁵ См.: Мейер Д. И. О юридических вымыслах и предположениях, о скрытых и притворных действиях. Б.т. С. 87, 88.

источниках права для реализации определенных целей правового регулирования. Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод о значительном распространении фикций в уголовном, гражданском, семейном, финансовом праве, в процессуальных отраслях⁶, что, в свою очередь, наглядно показывает колоссальную значимость.

Прежде всего фикции являются связующим звеном в нормах права⁷. Фикция есть форма проявления и дополнения права, причем иногда являющейся единственным вариантом, необходимостью для закона⁸. «Суть юридической фикции, как бы ее не интерпретировали, в том, чтобы через очевидную неправду защитить те частные и общественные интересы, без удовлетворения которых ставится под вопрос существование той или иной системы институтов или одного из них»⁹.

Д. М. Щекин указывает, что «в России эти нормы появились в налоговых законах переходной экономики»¹⁰.

На настоящий момент фикции имеют место быть как в первой, так и во второй частях Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ). Законодатель стремится урегулировать налоговые отношения предельно конкретно, понятно. Введение фикций в НК РФ, по мнению М. В. Карасевой, продиктовано двумя причинами¹¹.

Во-первых, стремлением законодателя сделать отношения налогоплательщика и государства максимально определенными, максимально учитывающими интересы налогоплательщика и государства, тем самым минимизировать свободное усмотрение государства как властвующего субъекта в налоговых правоотношениях. Во-вторых, введение фикций продиктовано стремлением

⁶ См.: *Зайцев И.* Правовые фикции в гражданском процессе // Российская юстиция. 1997. № 1. С. 35–36.

⁷ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 2. С. 52.

⁸ См.: *Панько К. К.* Фикции в уголовном праве и правоприменении. Воронеж, 1998. С. 14.

⁹ *Черниловский З. М.* Ложь и приблизительность в жизни права // Государство и право. 1987. № 4. С. 125.

¹⁰ *Щекин Д. М.* Юридические фикции и презумпции в налоговом праве // Финансовые и бухгалтерские консультации. 1998. № 2. С. 25.

¹¹ См.: *Карасева М. В.* Бюджетное и налоговое право России : (Политический аспект). М., 2003. С. 133.

государства «удовлетворять свои все расширяющиеся фискальные притязания не за счет увеличения ставок налогообложения и расширения налоговой базы, что политически непопулярно, а за счет «изощрений» в области юридической техники, позволяющих «обходить» препятствия в движении финансовых потоков от налогоплательщика к государству»¹². В таком случае фикция на самом деле едва ли не единственно верное направление в решении данного вопроса. Нельзя не согласиться с мнением А. В. Демина, который пишет о положительном моменте использования юридических фикций, которые, в свою очередь, «позволяют минимизировать издержки и «энергозатраты» (временные, материальные, финансовые, кадровые и т.п.) в процессе разрешения конкретных налогово-значимых ситуаций, что в некоторых случаях оказывается наиболее эффективным и целесообразным»¹³. Таким образом, основной целью использования фикций является не только устранение пробелов, но и упорядочение общественных отношений. Право выражается через функции, а это, как известно, направление правового воздействия, организация общественных отношений. Функция фикций – это как раз таки и есть «социальная роль, определяемая направленностью и методом правового регулирования»¹⁴. Прежде всего, «функция – это направление правового воздействия на общественные отношения»¹⁵. Функции фикций охватывают и их назначение, и пути воздействия на отношения. Функции тесно связаны с сущностью самого явления, а также представляют собой определенные направления, пути решения. Классическое понимание функций права представляет собой направления воздействия права на общество¹⁶. Функции права выполняют конкретную роль для целей упорядочения общественных отношений¹⁷. Анализ функций правовых фикций представляет собой взаимодействие с другими явлениями. Функ-

¹² Там же. С. 133.

¹³ Демин А. В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2014. С. 280.

¹⁴ Филлимонов В. Д. Охранительная функция уголовного права. СПб., 2003. С. 50.

¹⁵ Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 191.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Филлимонов В. Д. Охранительная функция уголовного права. СПб., 2003. С. 50.

ции фикций состоят в их воздействии на социальные процессы. Во-первых, *упрощение и сокращение сроков с целью обеспечения интересов участников правоотношений*. Во-вторых, *устранение правовых барьеров*¹⁸. Например, рассматривая фикции в финансовом и налоговом праве (финансовое право включает в себя подотрасли, к которым относится и налоговое право)¹⁹, мы видим, что деньги представляют собой не что иное, как юридическую фикцию. К. С. Бельский указал на то, что деньги устанавливаются законом и выполняют в товарном обороте роль обменного эквивалента²⁰.

В результате применения фикций также *«обеспечивается правовая политика налоговой справедливости и ясности налогового законодательства»*²¹.

Правовая политика налоговой справедливости проявляет себя не только за счет базовых принципов налогового права, но в большей степени даже за счет исторически сложившегося и принятого налоговым правом явлением, а именно фикциями. Безусловно, большое влияние фикций на налоговое право оказано именно из-за того, что подотрасль сама по себе молодая. Процесс становления и развития был противоречивым сам по себе, кроме того, это связано с переходным периодом экономики 90-х гг. прошлого века. Наличие фикций в налоговом праве России возможно в принципе за счет того, что именно благодаря им происходит разрешение противоречивых ситуаций или вообще отсутствия правовой нормы, которая могла бы и должна была бы регулировать властно-подчиненные, вертикальные правоотношения разнонаправленных интересов государства и налогоплательщиков. Ярким примером разнонаправленных интересов может послужить следующая ситуация. Физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, но не зарегистрированные в качестве индивидуальных предприни-

¹⁸ Танимов О. В. Теория юридических фикций. М., 2016. С. 135–136.

¹⁹ См.: Финансовое право : учебник / Батяева А. Р. [и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011.

²⁰ Бельский К. С. О юридической природе денег // Государство и право. 2005. № 12. С. 29.

²¹ Карасева М. В. Презумпции и фикции в части первой Налогового кодекса РФ // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 78.

мателей, в нарушение требований Гражданского кодекса Российской Федерации, при исполнении обязанностей, возложенных на них НК РФ, не вправе ссылаться на то, что они не являются индивидуальными предпринимателями (п. 2 ст. 11 НК РФ). То есть на практике получается следующая ситуация: благодаря наличию фикции, как в данном примере, происходит борьба государства в лице законодательства и налоговых органов с недобросовестным участником правоотношения, который не сможет извлекать необоснованную налоговую выгоду.

А. В. Демин дает действительно интересный пример применения фикций украинским налоговым законодательством, а именно: «в силу п. 4.2. 16 ст. 4 Закона Украины «О налоге с доходов физических лиц» в качестве объекта налогообложения рассматриваются: средства или имущество (неимущественные активы), полученные плательщиком налога как взятка, похищенные или найденные как клад, не сданный государству согласно закону, в суммах, подтвержденных обвинительным приговором суда, независимо от назначенной им меры наказания. В данном случае незаконные доходы приравниваются к законно полученным с целью обеспечить справедливое налогообложение фактических доходов физического лица»²².

Касаемо института вины налогоплательщика в налоговом праве тоже можно выявить пример применения законодателем фикции, а именно: в п. 2 и 3 ст. 112 НК РФ закреплено, что «Обстоятельством, отягчающим ответственность, признается совершение налогового правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение. Лицо, с которого взыскана налоговая санкция, считается подвергнутым этой санкции в течение 12 месяцев с момента вступления в законную силу решения суда или налогового органа». Здесь фикция подразумевает, что по истечении выше указанного срока налогоплательщик не привлекался к налоговой ответственности, но на самом деле это не так, иначе говоря, несуществующее обстоятельство провозглашается существующим.

Согласно п. 6 ст. 69 НК РФ, из которого следует, что требование об уплате налога направляется налогоплательщику и налого-

²² Демин А. В. Фикции в нормах налогового права // Финансовое право. 2013. № 4. С. 24.

вому агенту заказным письмом по почте и считается полученным по истечении шести дней от даты направления заказного письма, если названные субъекты заведомо уклонялись от получения указанного требования. То есть смысл данной фикции – целостность процессуального производства – производства по исчислению и уплате налога. Процессуальное производство не прерывается из-за невозможности вручить требование налогоплательщику, а последовательно переходит из одной стадии в другую. Часть 2 ст. 42 НК РФ определяет порядок отнесения доходов налогоплательщика от источников в Российской Федерации и от источников за ее пределами. Фикция, содержащаяся в этой статье, сформулирована следующим образом: «если положения настоящего Кодекса не позволяют однозначно отнести полученные налогоплательщиком доходы к доходам от источников в Российской Федерации либо к доходам от источников за пределами Российской Федерации, отнесение дохода к тому или иному источнику осуществляется Министерством финансов Российской Федерации. В аналогичном порядке в указанных доходах определяется доля, которая может быть отнесена к доходам от источников в Российской Федерации, и доли, которые могут быть отнесены к доходам от источников за пределами Российской Федерации». Присоединяемся к мнению М. В. Карасевой, что фиктивный характер данной нормы состоит в том, что она допускает некоторую условность при отнесении доходов к той или иной категории. Общие правила отнесения тех или иных доходов к доходам от источников в Российской Федерации либо к доходам, полученным от источников за пределами Российской Федерации, определены в ст. 208 и 309 НК РФ применительно к налогу на доходы физических лиц и к налогу на прибыль организаций.

В связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» из НК РФ была исключена еще одна юридическая фикция, создававшая неопределенность в налоговом законодательстве и правоприменении. Данная фикция содержалась в ст. 11 НК РФ, согласно которой для целей налогообложения под индивидуальными пред-

принимателями понимались не только физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, но и частные нотариусы, а также адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты. Указанное положение явилось предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации. Нотариусы, занимающиеся частной практикой, в своей жалобе оспаривали конституционность положения статьи. По мнению заявителей, это положение, уравнивающее частных нотариусов с индивидуальными предпринимателями, обуславливает равные с ними обязанности по уплате налогов и исполнение иных налоговых обязанностей, что не учитывает особый характер нотариальной деятельности, не согласуется с публично-правовым статусом частных нотариусов, создает неопределенность относительно субъектов налогообложения и противоречит ст. 1, 2, 6, 7, 15, 17, 18, 19, 23, 35 и 57 Конституции Российской Федерации, а также ч. 6 ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, согласно которой нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли. Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 6 июня 2002 г. № 116-О высказал позицию, что некоторые межотраслевые понятия, в том числе понятие «индивидуальные предприниматели», употребляются в специальном значении исключительно для целей НК РФ. Причем в группу субъектов налоговых отношений, объединенных родовым понятием «индивидуальные предприниматели», частные нотариусы включены наряду с физическими лицами, зарегистрированными в установленном порядке и осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Поэтому систематическое толкование оспариваемого положения позволило сделать вывод, что правовой статус частных нотариусов не отождествляется с правовым статусом индивидуальных предпринимателей как физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Термин «долговое обязательство» в НК РФ используется одновременно и в гражданско-правовом (п. 3 ст. 43 НК РФ) и в собственном, налогово-правовом значении (ст. 269 НК РФ). В НК РФ

этот термин гражданско-правовой и одновременно, применительно к налогу на прибыль, налогово-правовой. В том случае, когда этот термин является гражданско-правовым, в НК РФ его дефиниция не дается. И наоборот, в том случае, когда термин «долговое обязательство» используется в специальном, налогово-правовом значении, его содержание расширено с помощью фикции. С точки зрения законодательной техники НК РФ использование одного и того же термина в одном и том же акте, но в разных значениях некорректно²³.

Таким образом, с одной стороны, фикция как прием законодательной техники вносит в правовое регулирование общественных отношений устойчивость, стабильность, делает систему налогового права более простой и экономичной, *служит важным средством ограничения негативного усмотрения налоговых и иных уполномоченных органов*, способствует охране прав граждан, содействует преодолению неопределенности в налоговом правоприменении. С другой стороны, избыточное использование законодателем фикций в НК РФ свидетельствует о потере определенности российским налоговым законодательством. Вместе с тем можно говорить о тенденции к снижению фиктивного нормотворчества в налоговом праве. Это связано с тем, что постоянно совершенствуется искусство доказывания, находят применение все более технологичные методы установления юридических фактов. Вместе с тем в последнее время наблюдается рост неопределенности российского налогового права. Неопределенность налогового права – это возможность его различного понимания и применения. Неопределенность налогового права расширяет усмотрение правоприменителя (налогового органа, суда), позволяя им по-разному решать те или иные вопросы налогообложения для разных налогоплательщиков в аналогичных ситуациях. Тенденция к увеличению неопределенности налогового права проявляется как на уровне законодательства о налогах и сборах, так и на уровне правоприменительной практики. Самым ярким доказательством роста неопределенности налогового права является увеличение налоговых споров между налогоплательщиками и налоговыми

²³ См.: Карасева М. В., Богач Р. Налогово-правовая терминология в контексте гражданского законодательства России и Чехии // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 2. С. 68–74.

органами. Неопределенность налогового законодательства о налогах и сборах имеет много проявлений. Одно из них – широкое использование фикций. Следует заметить, что включение приема юридической фикции в НК РФ вызвал противоречивую реакцию среди специалистов. Однако большинство правоведов по достоинству оценили данный прием законодательной техники. Присоединяясь к мнению Д. М. Щекина, можно подчеркнуть положительную роль фикций. В налоговом праве развиваются и получают закрепление *специфические технико-юридические приемы правового регулирования*, направленные на «улавливание» платежеспособности налогоплательщика. Эти приемы часто вырабатываются законодателем для ликвидации налоговых лазеек в законодательстве. Применительно к налоговому праву приемы юридической техники, по мнению А. О. Якушева, изучены недостаточно глубоко. Выявление особенности юридической техники в области налогообложения будет способствовать совершенствованию налогового законодательства. Совершенствование юридической техники налогообложения уменьшит ошибки в области налогообложения, которые приносят имущественный ущерб либо публично-правовым образованиям, либо имуществу частных лиц²⁴.

Основные функции фикции в налоговом праве представляют собой 1) процедурно-процессуальную составляющую, 2) позволяют минимизировать издержки и «энергозатраты» (временные, материальные, финансовые, кадровые и др.) в процессе разрешения тех или иных ситуаций, 3) служат важным средством ограничения негативного усмотрения в налоговом правоприменении.

Прежде всего, фикция – это норма права, т. е. признаваемое и обеспечиваемое государством общеобязательное правило, из которого вытекают права и обязанности участников общественных отношений, чьи действия призвано регулировать данное правило в качестве образца, эталона поведения. Иначе говоря, фикция является нетипичной, формально определенной, конкретной нормой права, с формализованным текстуальным выражением, вместе с тем включая государственную волю на признание и охрану нормы. Из этого вытекает, что если норма права связывает

²⁴ См.: Якушев А. О. О необходимости углубленного изучения вопросов юридической техники применительно к налоговому праву Российской Федерации // Финансовое право. 2012. № 12. С. 22–23.

конкретные жизненные обстоятельства с возникновением, изменением, прекращением, то это юридический факт. Выработка и оформление содержания такой правовой нормы, как фикция, выражается в особом приеме законодательной техники. Как справедливо отмечает Б. В. Исаков, факты, прежде чем они проявят свое юридическое значение, должны быть надлежащим образом установлены и зафиксированы. Сущность приема фикции заключается в искусственном уподоблении или приравнивании друг другу таких вещей, которые в действительности различны. Задача законодателя состоит в том, чтобы, сочетая требования законодательной техники, использовать данный прием в разумных пределах. Полностью можно согласиться с существующим в литературе мнением, что данный прием правотворческой техники можно признать исключительным. Фикция определяет юридическую норму, которая имеет общеобязательный характер вымышленного факта и имеет защиту от любого опротестования. В первую очередь фикции, по сравнению с другими смежными приемами юридической техники, являются наименее «вредными». Отличительная черта фикции в том, что она **неопровержима**, и благодаря этому устраняется неопределенность в правовом регулировании, происходит упрощение юридических отношений без урона юридической деятельности.

Таким образом, основываясь на изложенном выше, можно сделать следующий вывод:

Фикции в налоговом праве представляют собой неопровержимые, нетипичные нормы права, также участвующие в создании юридических правоотношений, тем самым выраженные в юридических фактах, созданных с помощью исключительного приема юридической техники, направленного на закрепление и признание несуществующего явления существующим и, наоборот, с целью упорядочения общественных отношений, устранения отсутствия регулирования и способствования определенности в налоговых правоотношениях.

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ И НРАВСТВЕННОСТИ В ТРУДАХ В. С. СОЛОВЬЕВА

В. А. Соляников

Аннотация: в статье описаны философско-правовые взгляды В. С. Соловьева о взаимосвязи нравственности, права и государства, рассматриваются такие вопросы, как сущность нравственности и права, влияние нравственности на право и его содержание, соотношение естественного и позитивного права, личная свобода и ее взаимосвязь с общим благом, основные задачи государства и юридического закона (позитивного права) в обществе.

Ключевые слова: нравственность, право, личность, свобода, равенство, естественное право, позитивное право, государство.

ON THE QUESTION OF LAW AND MORALITY IN THE V. S. SOLOVUOV'S WORKS

V. A. Solyanikov

Annotation: this article describes the philosophical and law views by V. S. Solovyov about the relationship of morality, law and state. In this article considered such questions as: origin, essence of morality and law, the impact of morality on the law and his content, the ratio of natural and positive law, personal liberty and it's relationship with common good, main tasks of state and juristic law (positive law) in society.

Key words: morality, right, personality, freedom, equality, natural right, positive law, state.

В. С. Соловьев является выдающимся русским философом. Безусловно, его труды создавались под воздействием западной философии (как, впрочем, и вся русская философия), но при этом

отличались глубокой самостоятельностью и оригинальностью. Наиболее известными его трудами являются: «Значение государства» (1895), «Право и нравственность» (1897), «Нравственность и политика» (1897), «Оправдание добра» (1895) и др.

При изучении политико-правового учения В. С. Соловьева необходимо учитывать политическую, экономическую и социальную ситуацию того времени в России. Проведенные реформы во второй половине XIX в. поставили государственную власть перед выбором: по какому пути должна развиваться страна. Первый путь состоял в сохранении принципов самодержавия, православия и народности. Второй – постепенная либерализация государственной власти и государственного аппарата. Третий путь был нацелен на проведение буржуазных реформ, с помощью которых предполагалось осуществить капитализацию страны. Россия пошла по третьему пути. Реформы, проведенные в 1860–1870-х гг., привели к напряженности политической и социальной ситуации в стране. В этот период проходили углубленные дискуссии между сторонниками либерализма и консерватизма.

В. С. Соловьев интересовался такими вопросами, как право, нравственность, свобода, права человека, государство, религия и другое. Много внимания уделял обоснованию взаимосвязи и взаимовлиянию права и нравственности. Рассматривал вопросы о функциях и обязанностях государства перед обществом и поддержании порядка в нем.

Рассмотрим подробнее взгляды В. С. Соловьева.

Соловьев проводил неразрывную, внутреннюю связь между нравственностью и правом. Он не признавал две противоположные точки зрения, которые существовали тогда в России. Первая точка зрения принадлежала Л. Н. Толстому, по мнению которого, общей чертой всего существующего в обществе права является то, что оно поддерживается насилием. Причем это насилие является организованным со стороны государства и его аппарата принуждения.

Л. Н. Толстой сделал попытку раскрыть право с позиции здравого смысла, определить то, что в действительности маскируется под этим понятием. Ответ на этот вопрос оказался предельно простым и ясным: «...правом в действительности называется для людей, имеющих власть, разрешение, даваемое ими самим себе, заставлять людей, над которыми они имеют власть, делать то, что им –

властвующим, выгодно, для подвластных же правом называется разрешение делать все то, что им не запрещено». Мыслитель тут же раскрывает эту формулу так, чтобы не оставалось сомнений, что властвующие – это имущие классы эксплуататорского общества и что право служит охране их собственности и привилегий¹.

В целом же Л. Н. Толстой отрицал любое проявление права как «замаскированное зло» и пытался сохранить чистоту нравственного интереса и морали путем замены права заповедями христианской любви к ближнему.

Вторая точка зрения принадлежала Б. Н. Чичерину, который выступал против смешения нравственности и права. Он считал, что право и нравственность трактуются в качестве самостоятельных начал. Однако Чичерин придерживался мнения, что юридический закон и нравственный закон имеют общий источник – признание человеческой личности. «Право, – подчеркивает он, – не есть только низшая ступень нравственности, как утверждают морализующие юристы и философы, а самостоятельное начало, имеющее свои собственные нормы в духовной природе человека. Эти корни лежат в потребностях человеческого общежития»².

Но в вопросе взаимодействия права и нравственности Чичерин отмечает, что «нравственность служит иногда восполнением права», и там, где юридический закон оказывается недостаточным для урегулирования общественных отношений, «нравственность может требовать совершения действий по внутреннему побуждению, например, при исполнении обязательств, не имеющих юридической силы». В отличие от нравственности, по мнению Чичерина, право есть начало принудительное, поэтому юридическая область отношений обладает собственными абсолютными принципами.

Соловьев выделял общие и отличительные черты права и нравственности. Для этого философ задается вопросом, «в каких пределах узаконивается свобода безнравственного поведения, а безнравственность, грех – не противоречит праву?»³. Это различие Соловьев проводит по трем основаниям:

¹ Ячевский В. В. Общественно-политические и правовые взгляды Л. Н. Толстого. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1983. С. 128.

² История политических и правовых учений : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2004. С. 613.

³ Соловьев В. С. Право и нравственность. Очерки из прикладной этики / под общ. ред. С. М. Соловьева, Э. Л. Радлова. СПб., 1914. С. 600.

1) широте требований – нравственные требования имеют форму идеала, поэтому у них нет определенных рамок, ограничений, а правовые требования ограничены;

2) степени нормативности – нравственные требования дают возможность выбора и не предписывают, что делать, но правовые требования четко диктуют, как нужно поступать или не стоит поступать;

3) способу выполнения требований – нравственные требования выполняются добровольно, а правовые могут иметь принудительный характер⁴.

На основании вышеизложенных отличий нравственности и права В. С. Соловьев дает следующее понятие права в его объективном отношении к нравственности: «право есть принудительное требование реализации определенного минимального добра, или такого порядка, который не допускает известных крайних проявлений зла»⁵.

Мы видим, что Соловьев отдает приоритет нравственности, а не праву, однако он не противопоставляет их, а подчеркивает их внутреннюю взаимосвязь друг с другом. Поэтому «право входит в область нравственных идей и служит их выражением»⁶. Он утверждает, что общая идея права и ее содержательная сторона наполнены нравственными принципами. Поэтому нравственные и юридические начала объединяются в праве, а право в свою очередь является проявлением правды. Право может выступать в качестве условия нравственного самосовершенствования, что приближает к образу Божьему. Поэтому принимаются несовершенные законы, так как люди, которые принимают их, являются несовершенными. Но это не значит, что законы лишены нравственных принципов (начал). Их нужно совершенствовать, как человек должен совершенствовать свои нравственные качества.

По мнению В. С. Соловьева, в основе права лежит свобода как характерный признак лица. Соловьев понимает лицо как субъект права. Но свобода как свойство отдельно взятого лица еще не об-

⁴ Философия права : учебник для магистров / Г. И. Иконникова, В. П. Ляшенко. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015. С. 124.

⁵ Соловьев В. С. Право и нравственность. Очерки из прикладной этики. С. 543.

⁶ *Его же*. Право и нравственность. Минск ; М. : Харвест АСТ, 2001. С. 32.

разует право, «ибо здесь свобода проявляется лишь внешним образом, как фактическая принадлежность личности, совпадающая с ее силой. Предоставленный самому себе, я свободно действую в пределах своей силы: о праве здесь не может быть и речи. Нет права и в том случае, когда мое действие сталкивается с таким же свободным действием другого, причем дело решается перевесом силы»⁷.

Но если человек ограничивает свое проявление свободы и признает за другими такую же принципиальную свободу, то таким признанием человек делает свою свободу обязательной для других. Такое признание должно иметь всеобщий характер, так как «каждый он есть лицо, и, следовательно, за всеми одинаково должна признаваться их принципиальная свобода, взаимно обусловленная в своем действительном проявлении»⁸. Таким образом, свобода отдельно взятого человека прямо зависит от признания равного права всех других.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что индивидуалистическое начало свободы неразрывно связано с общественным началом равенства, так что можно сказать, что право есть синтез свободы и равенства. Из этого, по мнению В. С. Соловьева, можно сформулировать основное определение права: «Право есть свобода, обусловленная равенством»⁹.

В этом определении права речь идет, согласно взглядам Соловьева, о смысле всякого права, т.е. о естественном праве, основные требования которого – свобода и равенство. При рассмотрении естественного и позитивного права В. С. Соловьев подмечает их взаимосвязь между собой. По его мнению, «естественное право есть та общая алгебраическая формула, под которую история подставляет различные действительные величины положительного права»¹⁰. Он был противником противопоставления естественного и позитивного права. Соловьев не признавал теорию «чистого» естественного права как что-то объективно вытекающее из естественного состояния природы и исторически предшествующее позитивному праву. В свою очередь позитивное право опре-

⁷ Соловьев В. С. Право и нравственность. Очерки из прикладной этики. С. 532.

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ Там же.

деляется понятием права и общими его естественными условиями, в результате чего естественное право находит свое выражение в позитивном праве.

В сущности естественного права, как считал Соловьев, лежат понятия личности, свободы и равенства. «Свобода – необходимый субстрат или подлежащее права, а равенство – его необходимая форма»¹¹. Если же ограничить свободу, то это приведет к превращению права в свою противоположность – насилие. Если же будет отсутствовать общее равенство, то это приводит к неправде, т.е. к ограничению права. Поэтому право выступает как механизм, способный создать гармонию между свободой и равенством.

Соловьев был сторонником формального равенства. Он утверждал, что вне принципов формального равенства нет закона, поэтому все равны перед законом, а одна из основных задач закона заключалась в том, чтобы соответствовать праву. Соловьев не отождествлял такие понятия, как право и закон. Право, по мнению В. С. Соловьева, является низшей минимальной ступенью нравственного состояния, обязательной для всех, которая «требует лишь фактической задержки известных крайних проявлений злой воли»¹². Можно сказать, что юридический закон входит в состав закона нравственного. Закон, исходящий от государства, – священ. Поэтому «...право, нарушенное определенным преступным деянием, восстанавливается соответствующим или равным возмездием»¹³. В свою очередь закон применяется только к тем, кто его нарушает. Поэтому безопасность в обществе достигается с помощью принудительного закона, который является условием нравственного совершенствования.

Если закон находится в принципиальном противоречии с нравственным сознанием добра, то он подлежит отмене, так как не отвечает требованиям права. По мнению В. С. Соловьева, закон имеет следующие отличительные признаки:

- 1) публичность;

¹¹ См.: Там же. С. 534.

¹² Соловьев В. С. Оправдание добра // Соловьев В. С. Соч. : в 2-х т. Т. 1. М., 1988. С. 540.

¹³ Соловьев Э. Ю. Философско-правовые идеи В. С. Соловьева и русский «новый либерализм» // История философии. Учебное пособие для студентов и аспирантов высших учебных заведений. М., 2001. С. 271.

- 2) конкретность;
- 3) реальная применимость.

Для того чтобы на практике реализовывались санкции, в распоряжении закона должна быть действительная сила, достаточная для приведения его в исполнение. Иными словами, право должно иметь в обществе действительных носителей или представителей, достаточно могущественных для того, чтобы издаваемые ими законы могли иметь принудительную силу. Такое реальное воплощение права называется властью.

Власть, которая издает законы, неразрывно связана с государством. Государство, по мнению Соловьева, трактуется как организация общественного целого, объединяющая в себе право и единую верховную власть. При этом речь идет о «правовом государстве» с тремя различными властями – законодательной, исполнительной и судебной. В. С. Соловьев подчеркивал, что эти ветви власти не должны быть разобщены и находиться в противоборстве, так как они имеют общую цель – правомерное служение общему благу.

Государство обладает, по мнению Соловьева, специфическими задачами – «консервативными» и «прогрессивными». К консервативным задачам государства относятся: подчинение насилия праву, произвола – законности, причем применение государственного принуждения является крайней необходимостью. К прогрессивным задачам государства относятся: улучшение условий экономического существования подданных государства, свободное развитие всех человеческих сил для достойного существования и совершенствования людей.

Таким образом, подходя к концу анализа вопроса о праве и нравственности в трудах В. С. Соловьева, можно сделать вывод о том, что нравственность должна пронизывать все сферы общественной жизни, и право не является исключением. Но при этом, если нравственность лишена реальной поддержки со стороны права и государства, то в лучшем случае это окажется простой проповедью в небо. Право не должно отделяться от нравственных принципов, так как справедливое право должно всегда содержать их в себе. Если же право отделится от нравственных принципов, то оно потеряет всю суть своего функционального значения и ничем не будет отличаться от произвола.

**ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ РОЛЬ СУДА
ПРИ АПЕЛЛЯЦИОННОМ ОБЖАЛОВАНИИ
ПО КОДЕКСУ АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

С. Ю. Турбин

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы активной роли суда при апелляционном обжаловании по КАС РФ. На практических примерах проанализированы различные аспекты деятельности суда апелляционной инстанции по административному судопроизводству.

Ключевые слова: апелляционное обжалование в административном судопроизводстве, процессуальная роль суда, КАС РФ, отмена судебного решения.

**PROCEDURAL ROLE OF COURT IN APPEALS
INSTANCE ON THE CODE OF ADMINISTRATIVE
PROCEDURE OF RUSSIAN FEDERATION**

S. Y. Turbin

Abstract: in the article the problems of an active role of the court of appeals instance on the Code of administrative procedure of Russian Federation are considered. Different aspects of activity of the court of appeals instance in administrative procedure are analyzed.

Key words: appeals instance in administrative procedure, procedural role of the court, Code of administrative procedure of Russian Federation, reversal of case on appeal.

Вступивший в силу 15 сентября 2015 г. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

РФ), являющийся новеллой для российского процессуального законодательства, – логическое завершение длительного развития идей ученых и практикующих юристов. Примечательно, что данные идеи являются плодом отечественной процессуальной мысли, а не простым заимствованием опыта зарубежных коллег в сфере развития административного судебного процесса. Зачастую в научной литературе поднимается вопрос: изменилась ли роль и активность суда в принятом процессуальном кодексе на стадии проверки судебного решения суда первой инстанции, не вступившего в законную силу?

Ни для кого не будет секретом, что КАС РФ придерживается общей концепции активности и роли суда, которая уже применялась в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ (п. 2 ст. 12 ГПК РФ, п. 3 ст. 9 АПК РФ). Но, с другой стороны, специфика рассмотрения административных дел, связанная с участием органа, наделенного властью, порождает изначальное «неравенство» сторон, идущее вразрез с принципом состязательности. Ведь зачастую на практике при рассмотрении административного дела суд апелляционной инстанции часто «связан» интересами государства, которые «негласно стоят» за принятым решением. Очень точно проблему неравенства сторон подмечает Е. А. Шилова, говоря о том, что «...равноправие сторон в административном судопроизводстве следует понимать как равенство возможностей для реализации прав, предоставленных законом заявителю и ответственному органу, организации (должностному лицу)»². Тем самым, по нашему мнению, процессуальная роль суда при апелляционном обжаловании решений должна сводиться к максимальной отстраненности от положений лиц, участвующих в деле, к сведению на нет преобладания государственных интересов над частными, к точной и беспристрастной проверке вынесенного решения.

Структура раздела 6 КАС РФ в самом общем виде схожа с такими же разделами ГПК РФ и АПК РФ. Обратим внимание на ст. 306 КАС РФ.

² Шилова Е. А. К вопросу о роли суда при реализации принципа состязательности и равноправия сторон в административном судопроизводстве // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 1. С. 110–113.

В ней, в отличие от двух других кодексов, сразу подчеркнута активная роль суда в собирании доказательств по собственной инициативе. Также видны активные полномочия суда по собственной инициативе применять меры предварительной защиты и приостановления судебного решения. Возникает вопрос: с какой целью законодатель дает такие активные действия суду еще на стадии подготовки административного дела к рассмотрению в суде апелляционной инстанции? Чьи интересы должен защищать столь активный суд, превращаясь из «независимого наблюдателя» в орган, фактически имеющий следственные функции? Мы считаем, что столь активное повышение роли суда связано как раз со спецификой рассматриваемых дел в порядке КАС РФ. Именно этот фактор призвал законодателя дать столь «усиленные» процессуальные функции суду еще до начала рассмотрения дела.

Исследование по собственной инициативе принятых новых или имеющихся в деле доказательств (п. 6 ст. 307 КАС РФ) – это право суда, также подчеркивающее его апелляционную процессуальную активность, вытекающую из права на собирание доказательств по собственной инициативе.

Активная роль административного суда давно известна мировой судебной практике.

Так, например, в Голландии достаточно давно говорят о досудебной активности административного суда в рамках исследования доказательств по делу. На досудебном слушании судьи могут наметить точки спора для оценки масштабов правовой проблемы и определить, как бремя доказывания должно быть разделено между сторонами. Стороны будут знать, в каком положении они находятся и что должно быть выдвинуто в качестве доказательств, чтобы наиболее быстро урегулировать возникший спор. Также реализованы идеи о предоставлении административным судам возможностей для урегулирования спора путем помощи заинтересованному лицу. Приводится пример, что, если строительство дороги затрагивает группу людей, живущих неподалеку, административный суд может уделять больше внимания общественным интересам, чем государственным интересам, несмотря на решение органов власти о проведении строительства. В качестве компенсации суд может принять решение о звукоизоляционных мерах или возмещении убытков даже в том случае, если заявите-

ли не просили суд о данных мерах³. Думается, что опыт западных коллег применим и в нашей стране.

Возвращаясь к положениям КАС РФ, следует обратить внимание на п. 3 ст. 309. «По результатам рассмотрения апелляционной жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе... отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело было рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле». Для чего законодатель столь активно выделяет в отличие от ГПК РФ и АПК РФ в полномочиях суда апелляционной инстанции данное право на отмену решения, конкретизируя нарушение процессуальных норм? Далее, в ст. 310 КАС РФ законодатель говорит уже о безусловной отмене решений в случае нарушения тех же процессуальных норм. В конечном итоге – все-таки право это или обязанность суда? И как содержание данных статей соотносится с процессуальной активностью апелляционного суда, о которой мы ведем речь? Рассмотрим пример из практики. Так, в Апелляционном определении Верховного суда Республики Башкортостан от 26.01.2016 г. № 33А-250/2016 рассмотрен следующий случай.

Т. обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказа Отдела транспортного надзора и регистрации автотранспортных средств ГИБДД УМВД РФ по г. Уфе в регистрационных действиях в отношении принадлежащего ему автомобиля, возложении обязанности на указанное учреждение произвести регистрацию принадлежащего ему автомобиля, мотивируя тем, что Отделом транспортного надзора и регистрации автотранспортных средств ГИБДД УМВД РФ по г. Уфе отказано в перерегистрации приобретенного им автомобиля со ссылкой на обнаружение признаков уничтожения идентификационной маркировки автомобиля. Т. отказ в перерегистрации транспортного средства считал незаконным, ссылаясь на то, что по факту уничтожения

³ URL: <https://www.government.nl/latest/news/2010/05/31/minister-of-justice-hirsch-ballin-supports-active-role-of-administrative-courts>

идентификационной маркировки указанного автомобиля была организована проверка. В ходе проверки было установлено, что маркировочные данные идентификационного номера шасси подверглись частичному уничтожению вследствие длительной, глубокой и естественной коррозии. Признаков изменения маркировочных данных не установлено. По окончании проверки было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, в паспорт транспортного средства было вклеено фото поврежденной маркировки, произведена запись «в особые отметки». О данных обстоятельствах сотрудники ОТН и РАМТС ГИБДД УМВД РФ по г. Уфе были поставлены в известность. Таким образом, в силу разъяснений Письма Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России, регистрационные действия в отношении представленного автомобиля должны были быть произведены, поскольку факт частичного уничтожения идентификационной маркировки был зафиксирован.

В апелляционной жалобе ОТН и РАМТС ГИБДД УМВД РФ по городу Уфе просил решение суда отменить, указывая на рассмотрение дела в отсутствие заинтересованного лица, не извещенного надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, а также ссылаясь на законность действий по отказу в перерегистрации транспортного средства.

Изучив материалы дела, судебная коллегия нашла решение суда первой инстанции подлежащим отмене как вынесенное с нарушением норм процессуального права.

В соответствии с ч. 1 ст. 96 КАС РФ лица, участвующие в деле, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются судом или вызываются в суд заказным письмом с уведомлением о вручении, судебной повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, посредством факсимильной связи или с использованием иных средств связи и доставки, позволяющих суду убедиться в получении адресатом судебного извещения или вызова. Из материалов дела усматривается, что судебное разбирательство по заявлению Т. об оспаривании действий органа государственной власти назначено судом первой инстанции на 21 июля 2015 г.

В судебное заседание ОТН и РАМТС ГИБДД Управления МВД РФ по городу Уфе, привлеченный судом к участию в деле в каче-

стве заинтересованного лица, не явился. Дело рассмотрено судом в отсутствие его представителя. При этом в материалах дела нет сведений о надлежащем извещении ОТН и РАМТС ГИБДД УМВД России по г. Уфе о времени и месте судебного заседания. Это учреждение находится по одному адресу, а суд направлял извещения по другому адресу. Следовательно, заинтересованное лицо было лишено возможности принять участие в заседании и представить свои доказательства, что фактически привело к ограничению его конституционного права на судебную защиту.

Кроме того, ОТН и РАМТС ГИБДД УМВД РФ по г. Уфе является структурным подразделением УМВД России по городу Уфе. Однако при разрешении спора судом первой инстанции к участию в деле не было привлечено Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Уфе, тогда как его права и обязанности могут быть затронуты при разрешении административного дела.

Кроме того, суд возложил обязанность по регистрации автомобиля заявителя непосредственно на начальника ОТН и РАМТС ГИБДД УМВД России по г. Уфе, который также не привлекался судом к участию в деле.

В соответствии с п. 2 и 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ основанием для отмены решения суда первой инстанции в любом случае являются рассмотрение административного дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания; принятие судом решения о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Согласно п. 3 ст. 309 КАС РФ по результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Допущенные нарушения норм процессуального права являются существенными, в связи с чем судебная коллегия пришла

к выводу о необходимости отмены решения суда и направлении дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции⁴.

Как видим, суд апелляционной инстанции, посчитав допущенные нарушения существенными, со ссылкой на п. 3 ст. 309, п. 2 и 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ, отменяет решение суда первой инстанции и направляет его на новое рассмотрение, тем самым подчеркивая свою обязанность в случае существенности нарушений отменить решение суда первой инстанции. Для какой цели законодатель включал положения о «праве суда» на отмену решения суда и направление дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело было рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле? Думается, что верным решением было бы исключить п. 3 из ст. 309 и оставить данное основание только в ст. 310 КАС РФ как безусловное основание для отмены.

Делая вывод о процессуальной активности апелляционного суда при рассмотрении дел в порядке КАС РФ, хочется отметить правильный вектор, выбранный законодателем в усиление возможностей суда для проверки и принятия материально и процессуально правильного решения. Это позволяет «сглаживать» теоретическое и фактическое неравенство сторон, подчеркивает важную роль суда как участника апелляционного разбирательства, выделяя особый состав участников административных дел.

⁴ См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 26.01.2016 г. № 33А-250/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

МАТЕРИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МИРОВОГО СОГЛАШЕНИЯ

Т. А. Федорова

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о правовой природе мирового соглашения. Оцениваются существующие точки зрения относительно данного вопроса, изучается зарубежный опыт. На основе анализа норм российского и зарубежного законодательства формулируется определение мирового соглашения.

Ключевые слова: мировое соглашение, мировая сделка, договор.

MATERIALLY-LEGAL NATURE OF THE SETTLEMENT AGREEMENT

T. A. Fedorova

Abstract: this article discusses the problem of the legal nature of a settlement agreement. Existing points of view on this issue are evaluated. Foreign experience is considered in this regard. The definition of the settlement agreement is formulated on the basis of analysis of the rules of Russian and foreign legislation.

Key words: settlement agreement, conciliation, contract.

Вопрос о правовой природе мирового соглашения, несмотря на многочисленные научные исследования, продолжает оставаться дискуссионным на протяжении долгого времени. Одна группа ученых придерживается позиции о том, что мировое соглашение несет в себе материально-правовую природу, другая настаивает на процессуальной стороне правовой природы мирового соглашения. В современном процессуальном законодательстве, в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессу-

альном кодексе РФ, в выраженной дефиниции понятия мирового соглашения не дано.

В российской, а ранее советской, доктрине традиционно считается, что данный правовой институт имеет процессуально-правовую природу.

В римском праве мировое соглашение могло быть заключено не только в ходе рассмотрения спора у судьи, но и досудебного разбирательства, на стадии уточнения предмета спора у претора. Материально-правовая сущность мирового соглашения заключалась в том, что оно новировало отношения сторон¹. В римском праве мировое соглашение постепенно сформировалось как особого рода договор, представляло собой институт материального права (договор), который имел процессуальные последствия – прекращение производства по делу.

В рамках материально-правового подхода мировое соглашение раскрывается как гражданско-правовая сделка (яркими представителями здесь являются И. Э. Энгельман, М. А. Рожкова), а если говорить о процессуальной природе мирового соглашения, то приоритет в понимании отдается формальной стороне – согласованному сторонами акту, направленному на прекращение производства по делу (яркими представителями здесь являются Р. Е. Гукасян, И. М. Пятилетов). В юридической науке существует еще один подход, согласно которому цивилисты признают мировое соглашение «не процессуальным договором, а юридическим составом, более сложным, в который входят договор в смысле сделки гражданского права и ряд элементов процессуального значения»².

Российская правовая доктрина второй половины XIX – начала XX в. рассматривала мировое соглашение преимущественно как институт гражданского права, а именно как особого рода договор. Этого мнения придерживалось и большинство процессуалистов.

¹ См.: Демьяненко Ф. А. Мировое соглашение как способ прекращения спора в римском праве и современные проблемы арбитражного процесса // Адвокат. 2001. № 3. С. 82.

² Советский гражданский процесс : учебник / А. Т. Боннер [и др.] ; под ред. М. А. Гурвич. 2-е изд., испр. и доп. М. : Высш. шк., 1975.

Мировая сделка по существу – учреждение гражданского права, поэтому и ее допустимость, условия, действительность и обязательность определяются по нормам гражданского права³.

Учение о мировой сделке, как о всяком договоре, относится собственно к области права материального; но ввиду того, что эти сделки оказывают влияние и на производство по делу, они сопрягаются с правом процессуальным⁴.

Современный зарубежный опыт демонстрирует возможность регулирования внесудебных мировых соглашений в материальном праве. Мировое соглашение прямо регулируется во многих действующих гражданских кодексах стран Европы, в разделах, посвященных отдельного вида договорам.

1. В Италии мировому соглашению полностью посвящен раздел 25 титула III «Об отдельных видах договоров» книги 4 «Об обязательствах» ГК 1942 г. (ст. 1965–1976). При этом ст. 1965 прямо определяет мировое соглашение как «договор» и указывает его существенные условия (Il nuovo Codice Civile. Piacenza, 2000).

2. Во Франции мировое соглашение (*transaction*) регулируется титулом 15 книги III «О различных способах, которыми приобретает имущество» ГК 1804 г. (ст. 2044–2058). Статья 2044 прямо определяет мировое соглашение как «договор» и указывает на то, что оно может как прекратить спор, так и предупредить его возникновение в будущем (Code civil. Paris, 2001).

3. В Германии мировое соглашение регулируется отдельной главой книги 2 («Об обязательствах») Гражданского уложения 1896 г. (ст. 779–780). Статья 779 определяет его как договор (Германское право. Ч. 1. М., 1996).

Зарубежная теория практически единогласно придерживается мнения о том, что мировое соглашение представляет особого рода гражданско-правовой договор.

Различные соотношения материально-правового и процессуального элементов мирового соглашения особенно ярко проявляются во французском праве. Так, ему известны внесудебные мировые соглашения, заключаемые как обычный гражданско-правовой

³ См.: *Энгельман И. Е.* Курс русского гражданского судопроизводства. 3-е изд., испр. и доп. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1912.

⁴ См.: *Анненков К.* Опыт комментария к Уставу гражданского судопроизводства. СПб. Т. VI. 1887. С. 225.

договор; кроме того, стороны вправе обратиться в суд с просьбой придать такому соглашению исполнительную силу без начала судебного процесса (ст. 1444-4 ГК Франции). Также существуют мировые соглашения, заключаемые в ходе судебного процесса: одни из них суд просто констатирует (удостоверяет), и они могут оспариваться только как обычный гражданско-правовой договор, другие суд утверждает, т. е. проводит более тщательную проверку их законности, и оформляет судебным актом. В этих четырех видах мировых соглашений соотношение материального и процессуального неодинаково, в целом же у мирового соглашения как правового института есть и материально-правовые, и процессуальные аспекты.

Подводя итоги, можно сказать, что институт «мировое соглашение» сочетает в себе элементы материального и процессуального права и является «сквозным» (материально-процессуальным). Он имеет двойственную правовую природу. Стороны спора на основании ст. 173 ГПК РФ и ст. 139 АПК РФ добровольно заключают мировое соглашение (досудебное соглашение о сотрудничестве), исходя из собранного объема доказательств, подтверждающих факты и обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование требований и возражений, а также системы применимых к отношениям норм материального права в их официальном или, в худшем случае, субъективном толковании.

Можно выделить следующие правовые предпосылки мирового соглашения.

1. Мировое соглашение способствует быстрому разрешению конфликта, избавляет стороны от необходимости длительное время ходить по судам, нести процессуальные и иные издержки.

2. В гражданских и иных правоотношениях необходимо сохранить конструктивные отношения, даже если отношения ранее не были безоблачными. Заключение мирового соглашения способствует восстановлению нарушенного правового мира между истцом и ответчиком.

3. Органы судебной юрисдикции освобождаются от огромных затрат сил, времени и средств на рассмотрение значительного числа споров, что дает возможность сосредоточиться на более сложных делах (процессах).

4. Мировое соглашение соответствует доктринальным представлениям и нуждам юридической практики.

Следует заметить, что ни один из названных Кодексов не содержит дефиниции мирового соглашения. Доктрина выводит его из всей совокупности норм процессуального права, регулирующих заключение мирового соглашения.

Мировое соглашение – это одно из гражданско-правовых средств, т. е. комбинация юридически значимых действий, совершенных субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих закону и интересам общества.

**СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Б. М. Фролов

***Аннотация:** в статье рассматриваются особенности построения системы и структуры региональных контрольно-надзорных органов в сфере образования, характеризуются их основные признаки, а также предлагаются пути дальнейшего совершенствования.*

***Ключевые слова:** система, структура, орган исполнительной власти, государственный контроль, государственный надзор, сфера образования.*

**THE SYSTEM AND STRUCTURE OF REGIONAL
EXECUTIVE AUTHORITIES, EXERCISING STATE
CONTROL AND SUPERVISION IN THE EDUCATIONAL
SPHERE IN THE RUSSIAN FEDERATION: FEATURES
OF CONSTRUCTION AND WAYS OF IMPROVEMENT**

B. M. Frolov

***Abstract:** the article deals with features of construction of the system and structure of regional authorities, exercising state control and supervision in educational sphere, describes their main traits and proposes ways of further improving.*

***Key words:** system, structure, executive authority, state control, state supervision, educational sphere.*

В апреле 2016 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин поддержал изложенную Председателем Правительства Россий-

ской Федерации Д. А. Медведевым идею реформирования российского государственного управления и предложил проработать концепцию изменений его системы¹. Было рекомендовано «определить ключевые показатели эффективности для каждого министерства и сформировать понятную “приборную панель” для государственной власти с учетом общественной оценки ее действий»². Безусловно, одним из важных направлений реализации такого нового витка административной реформы выступает деятельность по совершенствованию и оптимизации контрольных и надзорных функций федеральных и региональных органов исполнительной власти³, и, на наш взгляд, одним из исходных начал должно быть создание единой и непротиворечивой системы органов, осуществляющих государственный контроль и надзор, в том числе в такой важной сфере, как образование.

В первую очередь конкретизируем значения слов «система» и «структура». В «Толковом словаре русского языка» С. А. Ожегова и Н. Ю. Шведовой система понимается в нескольких смыслах: как «определенный порядок в расположении и связи действий», «форма организации чего-то», «нечто целое, представляющее собой единство расположенных и находящихся во взаимной связи частей», а также как «совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое»⁴. При этом структура мыслится только как «строение, внутреннее устройство»⁵.

С философской точки зрения систематизировать, применять принцип системности означает рассмотреть объект как целостную систему, выделить в данном объекте элементы и взаимоот-

¹ См.: *Латухина К.* Путин поддержал идею реформы госуправления [Электронный ресурс] // Рос. газета. 2016. URL: <http://rg.ru/2016/04/22/putin-podderzhal-ideiu-reformy-gosupravleniia.html>

² *Выжutowич В.* Согласие на комиссию // Рос. газета. 2016. 29 апр.

³ См.: *Писарев А. Н.* Правовое обеспечение реформирования государственного управления в городе Москве : актуальные проблемы теории и практики осуществления : монография. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 129.

⁴ См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. академия наук, Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М. : А ТЕМП, 2006. С. 719.

⁵ См.: Там же. С. 775.

ношения, взаимосвязи между ними, провести исследование этих элементов путем выявления их свойств, функций и места в определенной системе⁶. Система характеризуется совокупностью элементов изучаемых объектов, приведением данных элементов в порядок на основании четких принципов, которые объединяют элементы в органическую систему⁷.

По мнению В. С. Нерсесянца, всякой системе, вне зависимости от того, что за элементы в нее входят, свойственна определенная структура, т. е. наличие связи между элементами такой системы и появление в системе новых свойств, не предназначенных для этих элементов по отдельности⁸.

Таким образом, понятие системы шире понятия структуры. Последнее отражает внутреннюю совокупность и устройство связей, свойств и функций элементов системы. Из имеющихся значений слова «система» для нашего исследования наиболее точным представляется определение ее как организационной и единой совокупности элементов (в том числе учреждений, организаций), однородных по имеющимся у них определенным целям и задачам, объединенных в одно целое. Структура – внутреннее устройство, строение взаимосвязей таких элементов.

Далее выясним, как в научной литературе и действующем законодательстве рассматриваются система и структура государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Так, под системой органов исполнительной власти исследователи предлагают понимать совокупность видов органов, которые в нее входят⁹, сочетание различных (по уровням и по функциям) взаимозависимых элементов, структурно и организационно объединенных институтом главы государства и нормами

⁶ См.: *Философия : учебник / под ред. А. Ф. Зотова, В. В. Миронова, А. В. Разина. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Академический Проект ; Трикста, 2004. С. 169.*

⁷ См.: *Кохановский В. П. Основы философии науки : учеб. пособ. для аспирантов. 6-е изд. Ростов н/Д. : Феникс, 2008. С. 28.*

⁸ См.: *Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма, 2004. С. 328.*

⁹ См.: *Солдатенков А. Г. Система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте современной административной реформы : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. С. 12.*

российского права¹⁰, организационное единство государственных органов исполнительной власти¹¹. При этом структура уясняется как перечень конкретных органов, входящих в систему органов исполнительной власти¹².

По верным размышлениям В. Г. Вишнякова, система и структура органов государственной власти есть зависимые друг от друга понятия, которые не существуют отдельно, и система органа всегда имеет внутреннее устройство, построение, поэтому под структурой системы стоит понимать внутреннюю структуру органа, системы органов, системы власти¹³. К похожему выводу приходят и авторы работы «Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития», по мнению которых, термины «система» и «структура» государственных органов исполнительной власти являются соподчиненными и содержание системы раскрывается через структуру составляющих ее организационных и функциональных элементов. Система суть результат объединения образующих ее единиц в единстве и целостности¹⁴.

Анализируя действующее российское законодательство на предмет наличия дефиниций системы и структуры региональных государственных органов исполнительной власти, отметим Закон Республики Крым «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым»¹⁵. В статье второй данного закона система исполнительных органов устанавливается как совокупность органов государственной власти Республики Крым,

¹⁰ См.: *Агалов К. В.* Система органов исполнительной власти в Российской Федерации : конституционно-правовые основы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 13.

¹¹ См.: *Маньковский И. Ю.* Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 5.

¹² См.: *Агалов К. В.* Указ. соч. С. 15.

¹³ См.: *Вишняков В. Г.* Система и структура федеральных органов исполнительной власти : теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8 (116). С. 69.

¹⁴ См.: *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития* / под ред. д-ра юрид. наук И. Л. Бачило. М. : Юрист, 1998. С. 126.

¹⁵ О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым : закон Республики Крым от 29.05.2014 № 5-ЗРК // Крымские известия. 2014. № 103–104 (5514–5515).

деятельность которых направлена на обеспечение исполнительной власти в Республике Крым путем государственного управления, наделенных в этих целях государственно-властными полномочиями, закрепленными в действующем законодательстве Российской Федерации; структура исполнительных органов государственной власти Республики Крым – конкретно определенный перечень исполнительных органов государственной власти Республики Крым, включая их официальные наименования, образованных в соответствии с Конституцией Республики Крым, указанным законом и иными нормативными правовыми актами. Нам импонирует тот факт, что настоящие определения корректны, соответствуют научному пониманию системы и структуры государственных органов исполнительной власти. К сожалению, в аналогичных законах иных субъектов Российской Федерации¹⁶ нормативно-правового закрепления понятия рассматриваемых нами институтов не наблюдается.

На федеральном уровне нельзя не вспомнить Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П¹⁷, в котором разъясняется, что федеральные органы исполнительной власти, представляя собой составной элемент единой системы федеральных органов исполнительной власти, образуют систему, имеющую собственную структуру.

С. Н. Махина отмечает, что «детальное и скрупулезное исследование эволюции российской системы государственного управления (администрирования) помогает не только глубже понять современные проблемы, но и порой предвидеть дальнейший ход событий (цикличность развития)»¹⁸. По справедливому замеча-

¹⁶ См.: Рубашкин В. В. Возможна ли идеальная система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации? // Современное право. 2015. № 7. С. 155–160. В данной статье автор подробно рассматривает законодательные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие систему и структуру соответствующих государственных органов исполнительной власти.

¹⁷ По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

¹⁸ Махина С. Н. Система органов исполнительной власти в свете правовых реформ России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер. : Право. 2009. № 1. С. 47.

нию автора, вследствие таких проблем современной системы и структуры государственных органов исполнительной власти, как громоздкость, тяжеловесность, информационная закрытость, необходимо не усиление централизации, а перевод децентрализованных начал управления в научно обоснованное и обеспеченное правом русло¹⁹.

С нашей точки зрения, именно в рамках начал децентрализации и строится сегодня система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования (далее – ГКИНВСО), обладающая следующими характерными чертами.

1. Особенности построения системы описываемых нами органов регулируются как *федеральными нормативными правовыми актами*²⁰, так и *законодательством субъектов Российской Федерации*²¹.

2. Контрольно-надзорные органы исполнительной власти образуют *организационную и единую совокупность* таких органов, объединенную общими целями, задачами, связанными с проверкой качества образования, а также соблюдения и исполнения действующего законодательства организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

3. *Органы исполнительной власти осуществляют переданные (делегированные) полномочия по ГКИНВСО*. По мнению О. Ю. Ереминой, из положений Конституции Российской Федерации мож-

¹⁹ См.: Махина С. Н. Указ. соч. С. 60.

²⁰ См., напр.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 ; О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249 ; Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 53, ч. 1. Ст. 7598.

²¹ Положения о государственных органах исполнительной власти и их структурных подразделениях, осуществляющих ГКИНВСО, административные регламенты указанных органов по осуществлению переданных контрольно-надзорных полномочий и т. д.

но сделать вывод о том, что исполнительная власть в Российской Федерации имеет две системы – единую систему исполнительной власти Российской Федерации, в которую входят федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющие полномочия по предметам совместного ведения, и систему органов исполнительной власти субъектов Федерации, куда включены органы исполнительной власти субъектов, осуществляющие деятельность по предметам совместного и исключительного ведения субъектов²². Региональные органы исполнительной власти, осуществляющие ГКИНВСО, занимают уникальное положение в связи с тем, что реализуют переданные (делегированные) федеральные полномочия по государственному контролю и надзору, входя при этом в систему государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. *Ограниченная подконтрольность и подотчетность федеральной исполнительной власти.* Хотя описываемые нами органы не представляют собой территориальные органы федеральных органов исполнительной власти²³, они подотчетны, подконтрольны, а также ответственны за совершаемые ими действия федеральной исполнительной власти в лице Министерства образования и науки Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора): так, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации назначает руководителя органа исполнительной власти, осуществляющего переданные полномочия по ГКИНВСО, с обязательным учетом мнения Министерства образования и науки Российской Федерации; Рособрнадзор согласовывает структуру органов исполнительной власти,

²² См.: Еремина О. Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 40.

²³ Например, И. Ю. Маньковский выделяет следующие признаки территориальных органов федеральной исполнительной власти: 1) их образуют федеральные органы исполнительной власти; 2) территориальные органы действуют лишь на определенной части территории Российской Федерации; 3) территориальные органы подконтрольны или подотчетны федеральным; 4) территориальные органы сами непосредственно могут контролировать деятельность других органов (См.: Маньковский И. Ю. Указ. соч. С. 15–16).

реализующих переданные полномочия. Такие подконтрольность и подотчетность носят ограниченный характер вследствие того, что описываемые органы входят в систему региональных органов исполнительной власти и, соответственно, подконтрольны и подотчетны, в том числе, высшему должностному лицу и высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации.

На основе вышесказанного под *системой органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих ГКИНВСО*, можно подразумевать урегулированную действующим федеральным и региональным законодательством единую и организационную совокупность государственных органов исполнительной власти, реализующих переданные (делегированные) контрольно-надзорные полномочия в сфере образования, ограниченно подотчетных и подконтрольных в своей деятельности федеральной исполнительной власти.

Рассмотрение признаков системы названных органов невозможно без описания *структуры* такой системы, т. е. места органов в системе исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также внутреннего организационного строения самих органов.

На основе проведенного нами анализа структуры органов исполнительной власти, осуществляющих ГКИНВСО, в 85 субъектах Российской Федерации можно сделать вывод о ее неоднородности. В зависимости от обособленной самостоятельности данных органов выделим следующие особенности их устройства.

1. Подразделения региональных государственных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования (отделы, департаменты и т.д.). Такая организационно-штатная структура типична для большинства субъектов Российской Федерации и может отличаться лишь внутренним построением отделов и распределением между ними полномочий. Например, структурными элементами Департамента образования, науки и молодежной политики Воронежской области являются отделы. Полномочия по федеральному государственному надзору в сфере образования реализует отдел лицензирования, надзора и подтверждения документов; по федеральному государственному контролю качества образования – отдел аккредитации

и контроля качества образования²⁴. В Департаменте образования Белгородской области образовано Управление по контролю и надзору в сфере образования, состоящее из отдела лицензирования, аккредитации и подтверждения документов об образовании и о квалификации, отдела качества образования, отдела надзора за соблюдением законодательства в сфере образования и контроля за соблюдением лицензионных требований²⁵.

Соответственно, указанные структурные подразделения не есть самостоятельные юридические лица, они находятся в подчинении у руководителя государственного органа исполнительной власти, осуществляющего управление в сфере образования. Штатная структура указанных отделов и управлений также различается: например, Департамент надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан в общей сложности включает 44 сотрудника²⁶, а в Министерстве образования Красноярского края только один отдел по надзору и контролю за соблюдением законодательства состоит из 20 служащих²⁷.

2. На сегодняшний день в 7 субъектах Российской Федерации (Республике Башкортостан²⁸, Пермском крае²⁹, Иркутской³⁰, Кеме-

²⁴ URL: <http://36edu.ru/depart/structure/Pages/default.aspx>

²⁵ URL: <http://www.beluno.ru/struktura/upr-dep/kontrol-nadzor.html>

²⁶ URL: <https://obrnadzor.tatar.ru/rus/structure.htm>

²⁷ URL: <http://www.krasobrnadzor.ru/control/about>

²⁸ Об утверждении Положения об Управлении по контролю и надзору в сфере образования Республики Башкортостан : постановление Правительства Республики Башкортостан от 25.01.2013 № 10 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2013. № 5 (407). Ст. 218.

²⁹ Об утверждении Положения о Государственной инспекции по надзору и контролю в сфере образования Пермского края : постановление Правительства Пермского края от 14.12.2013 № 1753-п // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2013. № 50.

³⁰ О службе по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 01.12.2011 № 353-пп // Областная. 2011. № 141.

ровской³¹, Ростовской³², Томской³³ областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре³⁴) созданы самостоятельные органы исполнительной власти, осуществляющие переданные полномочия по ГКИНВСО, лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности, подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации. Такие органы действуют на основании отдельных нормативных правовых актов, представляют собой самостоятельные юридические лица, деятельность которых финансируется из федерального бюджета и при определенных условиях за счет регионального бюджета, имеют собственного руководителя и решают вопросы, касающиеся только переданных федеральных полномочий в сфере образования.

По нашему мнению, закрепление реализации контрольно-надзорных мероприятий за региональными государственными органами исполнительной власти, осуществляющими управление образованием в целом на территориях соответствующих субъектов, приводит к тому, что нарушается один из важных принципов контрольно-надзорной деятельности: *принцип организационной, экономической и функциональной независимости подконтрольных и поднадзорных субъектов*. Суть данного принципа заключается в следующем: организации, осуществляющие образовательную деятельность, должны быть формально и фактически независи-

³¹ Об утверждении Положения о Государственной службе по надзору и контролю в сфере образования Кемеровской области : постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 06.03.2008 № 76 // Информационный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области. 2008. № 3, Ч. 1.

³² Об утверждении Положения и структуры Региональной службы по надзору и контролю в сфере образования Ростовской области : постановление Правительства Ростовской области от 18.11.2011 № 138 // Наше время. 2011. 29 ноября.

³³ О создании Комитета по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области : постановление Губернатора Томской области от 07.04.2009 № 21 // Собр. законодательства Томской области. 2009. № 4/1(45).

³⁴ Положение о Службе по контролю и надзору в сфере образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.06.2012 № 217-п // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2012. № 6. Ст. 679.

мы от контрольно-надзорного органа³⁵, т. е. такой государственный орган исполнительной власти не может назначать и освобождать от должности руководителя образовательной организации или организации, осуществляющей обучение, давать согласие на распоряжение недвижимым имуществом, а также особо ценным движимым имуществом, принимать решения о закреплении за учреждениями на праве оперативного управления имущества, находящегося в государственной собственности, и совершать иные функциональные, экономические и организационные полномочия в отношении описываемых юридических лиц.

Например, Департамент образования, науки и молодежной политики Воронежской области (далее – Департамент) – учредитель около 100 областных образовательных организаций, и в их уставах установлено, что Департамент согласовывает заключение или расторжение трудового договора с руководителем, контролирует использование по назначению и сохранность закрепленного за учреждениями имущества, согласовывает изменения к уставу или новый устав организации и т. п., т. е. организационно, функционально и экономически связан с такой образовательной организацией. Вследствие этого возникает вопрос об объективности и качества проведения проверок в отношении данных юридических лиц, адекватности применения к ним мер государственного принуждения в случае выявления нарушений.

Таким образом, поскольку органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют переданные федеральные полномочия по государственному контролю и государственному надзору в сфере образования, а в законе об образовании и иных нормативных правовых актах установлено, что федеральные органы исполнительной власти участвуют в согласовании системы и структуры контрольно-надзорных органов в сфере образования субъектов Российской Федерации, составлении методических рекомендаций по реализации данными органами переданных федеральных полномочий и др., т. е. активно влияют на

³⁵ См.: Кондрат Е. Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

их деятельность, считаем целесообразным создать во всех субъектах территориальные органы Рособнадзора в целях обеспечения в Российской Федерации единства данных органов и повышения эффективности их деятельности. Такие территориальные органы должны действовать на основе единообразных положений, в которых отдельными разделами будут установлены полномочия, права, обязанности. Система и структура самостоятельных территориальных органов Рособнадзора смогла бы обеспечить объективность при проведении контрольно-надзорных мероприятий, так как в данном случае подконтрольные и поднадзорные организации, осуществляющие образовательную деятельность, фактически не будут подчинены таким органам. Финансирование, назначение и освобождение от должности руководителей, определение штатной структуры данных органов будут осуществляться только федеральной исполнительной властью, без участия субъектов Российской Федерации, что также способствует повышению результативности контрольно-надзорной деятельности.

Научное издание

**Трибуна
Молодых ученых**

Выпуск 15

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В РАЗЛИЧНЫХ ОТРАСЛЯХ ПРАВА И ПРОЦЕССА

Под редакцией *О. С. Рогачевой*

Редакторы: *А. Ю. Игнатова, В. Г. Холина, Е. С. Котлярова*
Компьютерная верстка *Е. Н. Комарчук*

Подписано в печать 22.05.2017. Формат 60×84/16.
Уч.-изд. л. 8,2. Усл.-печ. л. 8,8. Тираж 300 экз. Заказ 45

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3