

Вестник Воронежского Государственного Университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ



СЕРИЯ: ПРАВО

Издается с 2006 г.

Выходит 4 раза в год

3(26) — 2016

СЕРИЯ: ПРАВО

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, утвержденный ВАК

Приоритетным направлением деятельности редакции журнала является уважение авторских идей и мнений. Однако точки зрения авторов публикуемых в журнале материалов могут отличаться от мнения редакции

Полная или частичная перепечатка опубликованных в журнале статей и иных материалов допускается только по предварительному согласованию и с письменного разрешения редакции. Все права защищены и охраняются российским законодательством об авторском праве. Редакция имеет право размещения материалов журнала в электронных правовых системах, а также иных электронных базах данных. Редакция журнала бесплатно предоставляет автору опубликованного материала один экземпляр журнала при условии сообщения редакции своего почтового адреса

Журнал распространяется по подписке. Объединенный каталог «ПРЕССА РОССИИ». Подписной индекс — 80569

У ч р е д и т е л ь:
**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Воронежский государственный университет»**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Председатель – *Д. А. Ендовицкий*, д-р экон. наук, проф. Заместители председателя –
Ю. А. Бубнов, д-р филос. наук, проф.; *В. Н. Попов*, д-р биол. наук, проф. Координатор –
Н. М. Близняков, канд. физ.-мат. наук, доц. Члены совета: *Э. К. Алгазинов*, д-р физ.-мат. наук,
проф.; *В. Г. Артюхов*, д-р биол. наук, проф.; *В. Н. Глазев*, д-р ист. наук, проф.; *А. Д. Баев*,
д-р физ.-мат. наук, проф.; *А. С. Кравец*, д-р филос. наук, проф.; *А. А. Кретов*, д-р филол. наук,
проф.; *А. Д. Савко*, д-р геол.-минерал. наук, проф.; *Ю. Н. Стариков*, д-р юрид. наук, проф.;
В. Т. Титов, д-р филол. наук, проф.; *В. В. Тулунов*, д-р филол. наук, проф.;
В. И. Федотов, д-р геогр. наук, проф.; *А. И. Шашкин*, д-р физ.-мат. наук, проф.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Главный редактор – *Ю. Н. Стариков*, д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора –
О. С. Рогачёва, д-р юрид. наук, доц.; *Ю. Б. Носова*, канд. юрид. наук, доц. Ответственный се-
кретарь – *О. Н. Шемёнёва*, канд. юрид. наук, доц. Члены редколлегии: *Ю. Е. Аврутин*,
д-р юрид. наук, проф. (Санкт-Петербургский университет МВД РФ); *Ю. В. Агибалов*, канд.
экон. наук, доц. (правительство Воронежской области); *Ю. В. Астафьев*, канд. юрид. наук, доц.;
М. О. Баев, д-р юрид. наук, проф.; *О. Я. Баев*, д-р юрид. наук, проф.; *О. В. Баулин*, д-р юрид.
наук, проф.; *К. Беше-Головко*, доктор права (Университет Монпелье, Франция), доц. (Евро-
пейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Литва); *П. Н. Бирюков*, д-р юрид. наук,
проф.; *Т. М. Бялкина*, д-р юрид. наук, проф.; *Й. Денпе*, доктор права, международный экс-
перт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зотов*, канд. юрид. наук, доц.; *Т. Д. Зражевская*, д-р
юрид. наук, проф.; *С. Д. Князев*, д-р юрид. наук, проф. (Конституционный Суд, г. Санкт-Пе-
тербург); *С. Кодама*, доктор права, проф. (Университет Миэ, Япония); *А. В. Малько*, д-р
юрид. наук, проф. (Саратовский филиал Института государства и права РАН); *Е. И. Носы-
рева*, д-р юрид. наук, проф.; *К. К. Панько*, д-р юрид. наук, проф.; *С. В. Передерин*, д-р юрид.
наук, проф.; *Р. А. Подопригора*, д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы,
Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва)*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сороки-
на*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Трухачёв*, д-р юрид. наук, проф.; *Л. В. Туманова*, д-р юрид.
наук, проф. (ТвГУ, г. Тверь); *Н. А. Шишкин*, прокурор Воронежской области, канд. юрид. наук;
Л. Этель, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша); *В. В. Ячевский*,
канд. юрид. наук, проф.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законода-
тельства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: Свидетельство
о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-28322 от 08.06.2007

Адрес редакционной коллегии: 394006 Воронеж, Университетская пл., 1,
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право».
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Тел./факс: 8 (473) 255-07-19

PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY
SERIES: LAW

F o u n d e r:

**Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education
«Voronezh State University»**

EDITORIAL BOARD OF JOURNAL:

Chairman – *D. A. Yendovitsky*, dr of economic sciences, prof. Deputy chairmen –
Yu. A. Bubnov, dr of philosophical sciences, prof.; *V. N. Popov*, dr of biological sciences, prof.
Coordinator – *N. M. Bliznyakov*, cand. of physical and mathematical sciences, associate prof.
Members of editorial board: *E. K. Algazinov*, dr of physical and mathematical sciences, prof.;
V. G. Artyukhov, dr of biological sciences, prof.; *V. N. Glazyev*, dr of historical sciences, prof.;
A. D. Baev, dr of physical and mathematical sciences, prof.; *A. S. Kravets*, dr of philosophical sciences,
prof.; *A. A. Kretov*, dr of philological sciences, prof.; *A. D. Savko*, dr of geological and mineralogical
sciences, prof.; *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof.; *V. T. Titov*, dr of philological sciences, prof.;
V. V. Tulupov, dr of philological sciences, prof.; *V. I. Fedotov*, dr of geographical sciences, prof.;
A. I. Shashkin, dr of physical and mathematical sciences, prof.

EDITORIAL COMMITTEE OF SERIES:

Editor in chief – *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof. Deputy editors in chief – *O. S. Rogacheva*, dr of
legal sciences, associate prof.; *Yu. B. Nosova*, cand. of legal sciences, associate prof. Executive secretary –
O. N. Shemeneva, cand. of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee:
Yu. E. Avrutin, dr of legal sciences, prof. (St. Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of
Russia); *Yu. V. Agibalov*, cand. of economic sciences, associate prof. (Voronezh Region government);
Yu. V. Astafyev, cand. of legal sciences, associate prof.; *M. O. Baev*, dr of legal sciences, prof.;
O. Ya. Baev, dr of legal sciences, prof.; *O. V. Baulin*, dr of legal sciences, prof.; *K. Beshe-Golovko*,
dr of law (Montpellier University, France), associate prof. (European Humanities University, Vil-
nius, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byalkina*, dr of legal sciences, prof.;
J. Deppe, dr of law, international expert GIZ (Eshborn, Germany); *D. V. Zotov*, cand. of legal sci-
ences, associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof.; *S. D. Knyazev*, dr of legal sci-
ences, prof. (Constitutional Court, St. Petersburg); *S. Kodama*, dr of law, prof. (University Mie,
Japan); *A. V. Malko*, dr of legal sciences, prof. (Saratov branch of Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences); *E. I. Nosyreva*, dr of legal sciences, prof.; *K. K. Panko*, dr of le-
gal sciences, prof.; *S. V. Perederin*, dr of legal sciences, prof.; *R. A. Podoprigora*, dr of legal sci-
ences, prof. (Caspian Public University, Almaty, Kazakhstan); *M. V. Sentsova (Karaseva)*, dr
of legal sciences, prof.; *Yu. V. Sorokina*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Trukhachev*, dr of legal
sciences, prof.; *L. V. Tumanova*, dr of legal sciences, prof. (Tver State University); *N. A. Shish-
kin*, Voronezh Region Public Prosecutor, cand. of legal sciences; *L. Etel*, dr of legal sci-
ences, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland); *V. V. Yachevsky*, cand. of legal sciences, prof.

3

Registered by Federal Service for Supervisions of Mass Media and Cultural Heritage Protec-
tion. Registration certificate ПИ № ФС77-28322 of 08.06.2007

Editorial committee address: 394006, Voronezh, Universitetskaya pl., 1
Voronezh State University.
Editorial committee of «Proceedings of VSU. Series law»
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Tel./fax: 8 (473) 225-07-19

© Voronezh State University, 2016
© Desing, original-model.
Publishing house of the
Voronezh State University, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЗДРАВЛЯЕМ ЮБИЛЯРОВ

Основатель Воронежской школы финансового права (к юбилею профессора М. В. Сенцовой (Карасёвой))	8
«Любить то, что преподаешь, и любить тех, кому преподаешь» (к юбилею профессора Ю. В. Сорокиной)	11
Коротко о юбиляре: бодр, весел, энергичен (к юбилею профессора П. Н. Бирюкова)	13

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Стариков Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотвoрчества или правительственных процедур?	16
--	----

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Аврутин Ю. Е. Перспективы формирования государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России: доктринальные основания и формы реализации	58
Полухин О. Н., Новикова А. Е., Жорник А. М. Российский и зарубежный опыт конституционно-правового закрепления принципа единства правозащитного пространства	74
Агибалов Ю. В. Формирование института представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации: практика и пути совершенствования	83
Григорьев К. Е. Реализация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: теория и практика	92
Башкатов А. Д. О конституционности законодательства о публично-частном партнерстве в современной России	105
Шелудякова Т. В. Регулятивный и компонентный подходы к исследованию содержания молодежной политики	112

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА

4 Капустина М. А. Правовое регулирование и правоустановительная техника: языковые примеры формулирования юридических предписаний	121
---	-----

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

Фильченко И. Г. Немотивированное правосудие	130
--	-----

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

Никифоров М. В. «Конкуренты» нормативных правовых актов субъектов административного нормотворчества	139
Новиков А. В. Приостановление исполнения постановления по делу об административном правонарушении: пределы использования правового средства	153

<i>Клепиков С. Н.</i> Какие принципы должны быть заложены в новом КоАП РФ?	166
<i>Крицкая М. С.</i> Административная медиация как форма осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.....	177
<i>Куликова Н. С.</i> О проблемах организации контроля за дорожным движением с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств	184
<i>Рыдченко К. Д.</i> Внутриорганизационная структура экстремизма как социально-правовое явление	192
<i>Лунина Н. А.</i> О новых порядках предоставления и изъятия земельных участков	201
<i>Сафонов П. Н.</i> Меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства в классификации мер административного принуждения	209
<i>Колобов М. В.</i> Особенности правового регулирования создания и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях	217
<i>Патлаев Д. Е.</i> Предмет прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей	227

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО. БАНКОВСКОЕ ПРАВО

<i>Пауль А. Г.</i> Проблемные вопросы предмета и субъектов бюджетного права применительно к отношениям по осуществлению бюджетного контроля	236
<i>Пономарева К. А.</i> Налоговый суверенитет в условиях взаимодействия интеграционного и национального налогового права	248
<i>Краснова Н. В.</i> Об исчислении бюджетно-правовых сроков.....	260
<i>Беня В. Н.</i> Налогово-процессуальные гарантии рассмотрения материалов дела о налоговом правонарушении.....	271

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

<i>Гончаров Д. Ю., Гончарова С. Г.</i> Квалификация мошенничества, совершенного с использованием служебного положения.....	281
<i>Стельмах В. Ю.</i> Некоторые проблемы состязательности в российском уголовном процессе	292
<i>Пелих И. А.</i> Пределы доказывания при осуществлении дознания в обычной форме	303
<i>Ворошилова С. В.</i> Исправительные приюты для несовершеннолетних преступниц в России (1873–1917 гг.).....	311

Светлой памяти заведующего кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета <i>Просвирнина Юрия Георгиевича</i> , доктора юридических наук, профессора (20.11.1946–24.08.2016)	318
--	-----

Информация

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования	323
---	-----

PROCEEDINGS
OF VORONEZH
STATE UNIVERSITY



SERIES: LAW
FIRST PUBLISHED IN 2006
Published quarterly

Series: Law. 2016. № 3 (26). Junly – September

CONTENTS

WE CONGRATULATE HEROES OF THE ANNIVERSATY

- Founder of the Voronezh school of financial law (on the professor's anniversary of **M. V. Sentsova (Karaseva)**) 8
- «To love what you teach and love those to whom you teach» (on the professor's anniversary of **Yu. V. Sorokina**) 11
- Shortly about the hero of the anniversary: vigorous, cheerful and energetic (on the professor's anniversary of **P. N. Birukov**) 13

MODERN PROBLEM AND STRATEGIES OF LAWMAKING

- Starilov Yu. N.** The system of federal executive bodies: formation in the order of the transparency lawmaking or governmental procedures? 16

STATE AUTHORITY. LEGISLATIVE PROCESS. CONSTITUTIONAL LAW. PUBLIC MANAGEMENT. LOCAL SELFGOVERNMENT

- Avrutin Yu. E.** The prospects of forming of state policy in the sphere of an organization-legal construction of system of the Ministry of Internal Affairs of Russia: doctrinal bases and of realization 58
- Poluhin O. N., Novikova A. E., Zhornik A. M.** Russian and foreign experience of constitutional-legal the principle of the unity of a human rights space 74
- 6** **Agibalov Yu. V.** The institute of local government representative bodies in the Russian Federation formation: practice and ways of improvement..... 83
- Grigorev K. E.** Exercise of Constitutional Court's powers: theoretical and practical levels..... 92
- Bashkatov A. D.** About constitutionality of the legislation on public and private partnership in modern Russia..... 105
- Sheludyakova T. V.** Regulatory and componential approaches to the investigation of youth policy..... 112

THEORY AND HISTORY LAW

- Kapustina M. A.** Legal regulation and equipment: language receptions of a formulation of legal instructions 121

CIVIL LAW. CIVIL PROCESS. ARBITRATION PROCESS

Filchenko I.G. Nonmotivated justice.....	130
---	-----

ADMINISTRATIVE AND CUSTOMS LAW

Nikiforov M. V. «Competitors» of normative legal acts of subjects of administrative rulemaking.....	139
Novikov A. V. Suspension of the judgment in the case of administrative violation: limits of the use of legal means	153
Klepikov S. N. What principles should be laid down in the New Code of Administrative Offences?	166
Kritskaya M. S. Administrative mediation as a form of public control over police activity	177
Kulikova N. S. About the problems of control over traffic by using special technical automatic devices organization.....	184
Rydchenko K. D. Intraorganizational structure of extremism as a socio-legal phenomenon	192
Lunina N. A. About new orders provision and reserve of land plots	201
Savonenkov P. N. Preventive measure threatened breach of customs legislation in the classification of administrative coercive measures	209
Kolobov M. V. Features of legal regulation of the creation and organization activities of the administrative commissions in the municipalities.....	217
Patlaev D. E. The subject of Prosecutor's supervision over execution of laws on land management	227

FINANCIAL LAW. TAX LAW. BANKING LAW

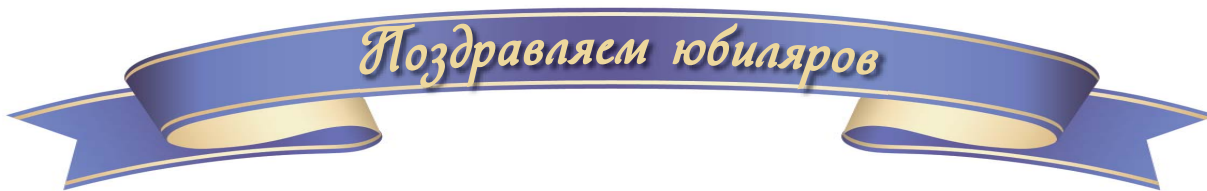
Paul A. G. Some Issues of Budget Law Sphere and Subjects in Relation to Budgetary Control	236
Ponomareva K. A. Tax sovereignty: cooperation of action of integration and national tax law	248
Krasnova N. V. The calculus of the fiscal and legal disputes	260
Benya V. N. Tax and procedural guarantees in the process of consideration of the case of tax violation	271

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCEDURE. CRIMINALISTICS

Goncharov D. Yu., Goncharova S. G. Qualification of fraud committed using his official position	281
Stelmach V. Yu. Some problems competitiveness in the Russian criminal trial.....	292
Pelich I. A. The limits of proof at realization of inquiry in a usual form	303
Voroshilova S. V. Correctional orphanages for juvenile criminals in Russia (1873–1917).....	311
Blessed memory of the Yu. G. Prosvirnin , Doctor of legal sciences, Professor, head of constitutional law of Russia and foreign countries Department of law faculty in the Voronezh State University (20.11.1946–24.08.2016).....	318

Information

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing	323
---	-----



ОСНОВАТЕЛЬ ВОРОНЕЖСКОЙ ШКОЛЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

(к юбилею профессора М. В. Сенцовой (Карасёвой))



19 июля 2016 года заведующая кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации Марина Валентиновна Сенцова (Карасёва) отмечала свой юбилей.

Большая часть жизни Марины Валентиновны связана с Воронежским государственным университетом. Она прошла путь от студента юридического факультета до заведующей кафедрой финансового права, создала на ее базе получившую известность в России и за рубежом Воронежскую школу финансового права, которой присущи сформулированные М. В. Сенцовой идеи и подходы.

Марина Валентиновна всегда была разносторонним человеком. В жизни она хотела быть и балериной, и актрисой, пробовала себя в роли певицы, играла на фортепиано. При поступлении на юридический факультет предполагала работать следователем. По окончании университета Марина Валентиновна несколько лет проработала адвокатом в Курской области, занималась практической деятельностью в Воронеже.

Однако нашла себя она в науке. Начало научной деятельности Марины Валентиновны связано с конституционным правом, а также с ее научным руководителем профессором В. С. Основиним. В 1986 году в Саратове состоялась защита кандидатской диссертации на тему «Конституционное право граждан СССР на обжалование».

Но дальнейшая научная и преподавательская деятельность пошла по иному пути. Марине Валентиновне предложили преподавать финансовое право. Это предопределило ее дальнейшие научные и жизненные интересы.

В 1998 году в Московской государственной юридической академии она защитила докторскую диссертацию на тему «Финансовое правоотношение». Работа над докторской диссертацией дала толчок для последующей научной деятельности. Монография «Финансовое правоотношение» выходила как в воронежских, так и центральных изданиях. В дальнейшем Марина Валентиновна исследовала вопросы влияния политики на

финансовое право, что нашло отражение в ее монографии «Бюджетное и налоговое право России: политический аспект» (М. : Юристъ, 2003), изучала правовые особенности денег как объекта финансового права, благодаря чему на свет появилась монография «Деньги в финансовом праве» (М. : Юристъ, 2008). В настоящее время научные интересы Марины Валентиновны сфокусированы на вопросах взаимодействия налогового и гражданского права.

Научная и преподавательская деятельность М. В. Сенцовой (Карасёвой) привела к открытию в Воронежском государственном университете аспирантуры по финансовому праву. К настоящему времени под руководством Марины Валентиновны защищено более 25 кандидатских и 3 докторские диссертации, а также 2 диссертационные работы на соискание ученой степени PhD в Казахстане.

Идеи Марины Валентиновны не могли не найти отражения в работах ее учеников. В своих диссертациях они развили те подходы, которые были ею заложены. В итоге в научном сообществе стали говорить о появлении Воронежской школы финансового права. Организационно это привело к созданию на базе юридического факультета возглавляемой Мариной Валентиновной кафедры финансового права, которая полностью состоит из ее учеников. В рамках кафедры под руководством Марины Валентиновны издана коллективная монография «Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация» (М. : КНОРУС, 2012).

Значителен вклад М. В. Сенцовой (Карасёвой) в преподавательскую деятельность. В 1999 г. в издательстве Юристъ вышел в свет ее учебник по Общей части финансового права. В дальнейшем Марина Валентиновна принимала участие в подготовке многих учебников и учебных пособий по финансовому и налоговому праву. В настоящее время под руководством профессора М. В. Сенцовой (Карасёвой) издается выдержавший множество переизданий учебник по финансовому праву, авторами которого являются как она сама, так и ее ученики.

Особое внимание следует уделить организации международного научного сотрудничества со стороны М. В. Сенцовой (Карасёвой). Участие в различных международных конференциях в России и за рубежом привело к установлению связей со специалистами по финансовому и налоговому праву из многих стран. Благодаря этому в Воронежском государственном университете был образован Российский филиал Центра информации и организации исследований публичных финансов и налогового права стран Центральной и Восточной Европы, директором которого является Марина Валентиновна. В рамках данного Филиала выходит ежегодник, проводятся конференции с участием коллег из Польши, Чехии, Словакии, Литвы и других стран. М. В. Сенцова (Карасёва) в течение многих лет является также представителем России в академическом комитете Европейской ассоциации профессоров налогового права.

В 2011 году заслуги Марины Валентиновны были признаны на государственном уровне. Указом Президента РФ от 2 февраля 2011 г. № 142 «О награждении государственными наградами Российской Федерации»

М. В. Сенцовой было присвоено почетное звание «Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации».

Несмотря на все свои успехи, Марина Валентиновна не останавливается на достигнутом. Изменения в социально-экономической жизни государства, реформы системы образования воспринимаются ею как повод к реализации новых идей и подходов. Это и не удивительно, ведь девизом ее жизни являются слова «Я всегда выбегаю судьбе навстречу».

*Е. Руськовски,
президент Правления Центра информации и организации исследований
публичных финансов и налогового права стран Центральной
и Восточной Европы, заведующий кафедрой публичных финансов
и финансового права юридического факультета Университета в Белостоке,
доктор наук, профессор*

*А. Н. Костюков,
заведующий кафедрой государственного и муниципального права юридического
факультета Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

*А. Д. Селюков,
главный научный сотрудник Российского государственного
университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор*

*Л. Я. Абрамчик,
заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Гродненского государственного университета имени Я. Купалы,
кандидат юридических наук, доцент*

*Сотрудники
кафедры финансового права юридического факультета
Воронежского государственного университета*

**«ЛЮБИТЬ ТО, ЧТО ПРЕПОДАЕШЬ,
И ЛЮБИТЬ ТЕХ, КОМУ ПРЕПОДАЕШЬ»**

(к юбилею профессора Ю. В. Сорокиной)

Профессиональная деятельность Юлии Владимировны Сорокиной уже долгое время неразрывно связана с кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета ВГУ. Между тем к своему подлинному призванию – педагогической и научной деятельности – Юлия Владимировна пришла не сразу. Она рано, сразу же после окончания средней школы, вступила на трудовой путь, обучаясь при этом параллельно на вечернем отделении юридического факультета ВГУ. По его окончании начала работать адвокатом и одновременно писать кандидатскую диссертацию. Карьера складывалась успешно. Однако свое призвание Юлия Владимировна в полной мере осознала, начав работать преподавателем кафедры теории и истории государства и права. Это и понятно. Ведь сферу научных интересов Юлии Владимировны всегда составляли теория и история государства и права: кандидатскую диссертацию, посвященную реформе следственного аппарата в России в 1860–1864 гг., она начала писать, еще не начав осуществлять преподавательскую деятельность.



Юлия Владимировна рано состоялась как ученый: кандидатскую диссертацию защитила в 1994 году, и уже в 2001 году – докторскую. Казалось, на этом можно было бы и остановиться, ведь все профессиональные высоты достигнуты... Но уже после защиты докторской диссертации историко-правового характера Юлия Владимировна начинает глубокие исследования по теории права. В 2008 году в издательстве «Норма» выходит ее авторский курс лекций «Введение в философию права», в 2013 году – другой фундаментальный труд «Актуальные проблемы теории и философии права». Следует отметить, что для издания в теоретико-правовой сфере работ, столь объемных по спектру затрагиваемых проблем, нужно иметь как смелость, так и талант, которыми Юлия Владимировна, безусловно, обладает.

Сферу ее научных интересов составляют как современные, так и классические проблемы общей теории права – феноменология права, юридическая герменевтика, правовая коммуникация, юридическая техника, профессиональное правосознание, свобода, справедливость и иные ценности права. Особое внимание Юлия Владимировна уделяет проблемам взаимоотношений государства и личности, соотношения духовного и практического в праве.

Коллеги знают ее как исключительно доброжелательного и отзывчивого человека. Открытость; искренность; готовность от чистого сердца разделить и непростые моменты, и радости, и успехи; настоящая глубокая душевность – всё это Юлия Владимировна.

Большой отклик научная и творческая деятельность Юлии Владимировны находит в сердцах студентов. Она уделяет максимум времени учебному процессу, стремится не просто прочесть лекцию или провести занятие, но «прожить маленькую жизнь», постоянно общаясь с аудиторией, приветствуя мыслительную активность студентов, их самостоятельные суждения. Юлия Владимировна хочет понять каждого человека с его индивидуальностью, при этом не исключая требовательности и строгости преподавательского подхода. Главной ее целью всегда было и остается не только заставить студентов учить предмет, но и научить их думать, формировать свободное творческое мышление, прививать, как ярко и образно говорил М. Монтень, те самые «вкус и любовь к науке». Юлия Владимировна всегда разъясняет, что настоящий юрист – не тот, кто ограничивается знанием законов и судебной практики. Необходимо уметь работать с ними, применять различные методы толкования, владеть логикой и анализом, уметь убеждать. Она настаивает на том, что стать квалифицированным юристом можно в том случае, если общее развитие и уровень эрудиции идут впереди специальных знаний.

Искренний, глубокий интерес Юлии Владимировны к теоретико-правовой науке и ее безраздельная включенность в учебный процесс выделяют в ней те редкие качества подлинного Педагога и Наставника, о которых емко высказался В. О. Ключевский: *«любить то, что преподаешь, и любить тех, кому преподаешь»*.

Искренне желаем дорогой Юлии Владимировне новых профессиональных свершений, творческого долголетия и неиссякаемой энергии на многие научные и педагогические начинания!

*Н. В. М а л и н о в с к а я,
доцент кафедры теории и истории
государства и права юридического факультета ВГУ,
кандидат юридических наук*

*О. В. П а н ю ш к и н а,
доцент кафедры теории и истории
государства и права юридического факультета ВГУ,
кандидат юридических наук*

*Б. А. Ч е р н я к,
доцент кафедры теории и истории
государства и права юридического факультета ВГУ,
кандидат юридических наук*

**КОРОТКО О ЮБИЛЯРЕ:
БОДР, ВЕСЕЛ, ЭНЕРГИЧЕН**

(к юбилею профессора П. Н. Бирюкова)

Заведующему кафедрой международного и европейского права, доктору юридических наук, профессору Павлу Николаевичу Бирюкову 13 июня 2016 г. исполнилось 50 лет.

Павел Николаевич родился в г. Воронеже. В 1988 году окончил юридический факультет Воронежского государственного университета и поступил в аспирантуру Свердловского юридического института. В 1991 году под руководством выдающегося советского и российского ученого Г. В. Игнатенко защитил кандидатскую диссертацию по теме «Юридический механизм реализации в СССР норм международного гуманитарного права».

В 1991 году П. Н. Бирюков вернулся в родной университет на должность преподавателя кафедры государственного права и советского строительства. С 1997 года юбиляр трудился как доцент кафедры конституционного и международного права.

Продолжая плодотворные научные исследования, в 2001 г. П. Н. Бирюков защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Нормы международного уголовно-процессуального права в правовой системе Российской Федерации: вопросы теории и практики».

Павел Николаевич стоял у истоков создания в 2005 году кафедры международного и европейского права, а с 2006 года – ее бессменный заведующий.

П. Н. Бирюков – автор более 300 научных работ, в том числе монографий, учебных пособий и учебников, которые стали значительным вкладом в развитии отечественной юридической науки. Направления его научной деятельности на современном этапе – это актуальные вопросы международного права, право Европейского союза, валютное право, право ВТО, право интеллектуальной собственности, сотрудничество в борьбе с преступностью. Талантливый ученый, творчески одаренная личность, П. Н. Бирюков исследует широкий круг международно-правовых проблем: вопросы соотношения международного и национального права; проблемы соотношения правовых систем в различных сферах общественных отношений. В частности, юбиляр подробно исследует различные аспекты европейского права, его заслугой является издание целого ряда научных работ по праву ЕС на иностранных языках.



Проводя свои научные исследования по международному праву, П. Н. Бирюков всегда руководствовался принципами верховенства права, законности, гуманизма и патриотизма. Научный потенциал П. Н. Бирюкова существенно влияет на правильное применение действующего международного права на внутригосударственном уровне, охрану прав и интересов человека как главной ценности государства и общества.

Сфера научной деятельности П. Н. Бирюкова охватывает также ряд иных актуальных направлений современного правоведения. Он подготовил много научных трудов, посвященных сравнительно-правовым исследованиям в сфере международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Для отечественной отрасли уголовного и уголовно-процессуального права эти идеи играют весьма важную роль.

П. Н. Бирюков – признанный организатор высшего юридического образования, который внес значительный вклад в организацию работы юридического факультета Воронежского государственного университета, в создание условий для проведения учебного процесса. Сегодня кафедра международного и европейского права ВГУ – единственная в Центрально-Черноземном регионе осуществляющая подготовку высококвалифицированных кадров для различных сфер юридической науки и практики в рамках созданной международно-правовой специализации. П. Н. Бирюков постоянно стремится способствовать улучшению научной организации и методического обеспечения учебного процесса, внедрению и расширению передовых методов обучения, углублению интеграции образования, науки и юридической практики. В настоящее время на кафедре международного и европейского права под руководством Павла Николаевича реализуются две магистерские программы, одна из которых разработана в рамках реализуемого международного проекта специалистами из Бельгии, Франции, Словении и Хорватии.

Талантливый педагог, блестящий лектор, он удачно передает приобретенные знания и опыт молодой генерации юристов, с юмором расширяет их мировоззрение новым видением и пониманием насущных политико-правовых вопросов модернизации права и государства.

Павел Николаевич ведет большую работу по подготовке научно-педагогических кадров. Под его руководством начали свой путь многие ученые. В настоящее время П. Н. Бирюков является членом Диссертационного совета при Казанском (Приволжском) федеральном университете.

П. Н. Бирюков – главный редактор целого ряда научных журналов, в том числе «Российского журнала сравнительного права», «Международно-правовых чтений», входит в состав редакционной коллегии научного журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право», а также множества иных научных изданий в России и за рубежом.

За весомые заслуги П. Н. Бирюков награжден орденом «Защитник справедливости» Совета ООН по общественным наградам, почетными грамотами правительства Воронежской области, многих других органов государственной власти.

Всё это подчеркивает его исключительные трудолюбие, энергичность и добросовестность при исполнении должностных обязанностей, многогранность и незаурядность личности, деловую репутацию, истоки чего были заложены родителями и качественно развиты ведущими юридическими школами нашей страны. Павел Николаевич заслуженно относится к тем ученым, которые пассионарно работают во имя достижения поставленных целей.

Желаем Вам, уважаемый юбиляр, здоровья, долголетия, вдохновения и новых творческих свершений!

*А. Я. Капустин,
президент Российской ассоциации международного права,
первый заместитель директора института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заслуженный деятель
науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор*

*С. Ю. Кашкин,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
интеграционного и европейского права
Московского государственного юридического
университета имени О. Е. Кутафина*

*С. Ю. Марочкин,
доктор юридических наук, профессор
Тюменского государственного университета,
директор Института государства и права,
заслуженный юрист Российской Федерации*

*И. З. Фархутдинов,
доктор юридических наук, профессор Института государства
и права Российской академии наук, ведущий научный сотрудник
Центра международно-правовых исследований,
главный редактор «Евразийского юридического журнала»*

*В. М. Шумилов,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного
права Всероссийской академии внешней торговли МЭР РФ*

УДК 342.92

**СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ФОРМИРОВАНИЕ В ПОРЯДКЕ ТРАНСПАРЕНТНОГО
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА ИЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ПРОЦЕДУР?**

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 августа 2016 г.

Аннотация: *аргументируется необходимость изменения порядка формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Рассматриваются этапы развития законодательства, устанавливающего организационно-правовые формы и виды исполнительных органов государственной власти.*

Ключевые слова: *система и структура федеральных органов исполнительной власти.*

Abstract: *this article argued the need for changing the order of formation of the system and structure of federal executive bodies in the Russian Federation. Discussed the stages of development of the legislation that establishes the organizational and legal forms and types of federal executive bodies.*

Key words: *the system and structure of federal executive bodies.*

Проблема и предложения

Каждый человек, даже не юрист и не политик, иногда задумывается над вопросом: отчего же еще недавно действующий федеральный орган исполнительной власти (далее – ФОИС), который, казалось бы, выполнял наиважнейшие государственные функции (а для этого был наделен мощными властными полномочиями) и являлся необходимым звеном в структуре исполнительной власти, в один момент *упраздняется* (например, это произошло в 2016 г. с *Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной миграционной службой*). Их функции и полномочия переданы МВД России, при этом структура центрального аппарата МВД России дополнена двумя новыми подразделениями: Главным управлением по вопросам миграции и Главным управлением по контролю за оборотом наркотиков. Или другой пример – упразднение *Федеральной службы финансово-бюджетного надзора* с передачей ее функций (а именно по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций) Федеральному казначейству; другие ее функции (как органа валютного контроля) были переданы Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе.

В сентябре 2016 г. распространилась информация о предстоящих крупных изменениях внутри таких ФОИВ, как МВД, ФСО, СВР и ФСБ, о создании в нашей стране Министерства государственной безопасности¹. На практике встречаются и другие формы реорганизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Систему и структуру ФОИВ могут изменять по-разному, и, как правило, делается это «в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Например, процесс создания новой системы и структуры ФОИВ в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 сопровождался следующими мероприятиями:

1) *образование новых ФОИВ*, например: образование Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ; однако Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» оно было преобразовано в Министерство спорта Российской Федерации (и утверждено положение о нем); в 2015 г. было образовано Федеральное агентство по делам национальностей. При этом функции некоторых федеральных министерств (Министерства юстиции РФ и Министерства культуры РФ) были переданы вновь созданному федеральному агентству; Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 было образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, а в 2014 г. – Министерство Российской Федерации по делам Крыма и Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа; правда, уже в 2015 г. Министерство РФ по делам Крыма было упразднено;

2) *преобразование ФОИВ*, например: Государственный комитет РФ по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи; в мае 2012 г. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации было преобразовано в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты РФ;

3) *установление иной подведомственности (подчиненности) ФОИВ* и их переименование, например: Россотрудничество переведено в ведение МИД России); с 2012 г. Федеральное агентство по рыболовству находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации находится Федеральная служба по труду и занятости; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития в 2012 г. была переименована в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения;

4) *передача отдельных функций* упраздняемых органов исполнительной власти другим органам исполнительной власти. Например, Федеральному медико-биологическому агентству переданы функции упраздненного Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию по оказанию государственных услуг и управлению

¹ URL: <http://inosmi.ru/politic/20160927/237922523.html>

государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития; позднее Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерству здравоохранения Российской Федерации были переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, по управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, оказанию государственных услуг, включая оказание высокотехнологичной медицинской помощи, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз. При этом определялось осуществление функций конкретными органами исполнительной власти, например, для Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека устанавливалась функция по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов. Минюсту России в то время были переданы функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и политических партий); в связи с преобразованием в 2012 г. Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации в Министерство спорта Российской Федерации были переданы его функции по выработке и реализации государственной молодежной политики, а также по созданию условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации ее профессиональных возможностей Министерству образования и науки Российской Федерации, а функции по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации – Министерству культуры Российской Федерации.

Как видно, рассматриваемый *институт реорганизации* ФОИВ содержит такие термины, как: «упразднение»; «передача функций и полномочий»; «сокращение штатной численности»; «организационно-штатные мероприятия»; «перераспределение бюджетных ассигнований федерального бюджета»; «проведение ликвидационных процедур»; «уточнение предельной штатной численности органов исполнительной власти»; «решение финансовых, материально-технических и иных вопросов, вытекающих из принятого административного правового акта об упразднении исполнительного органа государственной власти»; «обеспечение непрерывности осуществления передаваемых другому федеральному органу исполнительной власти функций упраздняемого органа»; «принятие мер по сохранению кадрового потенциала упраздняемого органа исполнительной власти для достижения целей реализации функций, которые передаются другим органам в соответствии с принятым решением». После такой реорганизации в системе ФОИВ, разумеется, не обходится и без разработки новых предложений, обеспечивающих приведение иных нормативных правовых актов в соответствие с принятым решением. Оче-

видно, решение этих вопросов происходит не сразу, а откладывается во времени; качество управленческой деятельности страдает; у государственных служащих возникает неуверенность в своем будущем; происходит замедление административной активности, причем на практике совершается множество административных ошибок.

Как уже отмечалось, все эти упразднения ФОИВ, их переименование, переподчинение, перераспределение функций и полномочий производятся всегда «в целях совершенствования государственного управления». В литературе отмечается, что система и структура ФОИВ в Российской Федерации может модернизироваться и изменяться в целях улучшения ее организации, повышения эффективности и качества² государственного управления. Трудно представить, что только такими сложными и масштабными реорганизациями можно обеспечить улучшение системы государственного управления. Именно поэтому становятся весьма сомнительными цели такого совершенствования, ибо не ясны общие принципиальные подходы к пониманию *организационно-правовых форм* исполнительных органов государственной власти.

Во все времена господствующим является тезис о том, что благополучие общества, качество государственной деятельности, степень правовой защищенности, экономическое развитие страны зависят от качества созданной в стране *системы государственного управления*. Состоявшийся в г. Сочи в конце сентября–начале октября 2016 г. XV Международный инновационный форум фактически был посвящен проблеме «*нового государственного управления*», «*повышению качества государственного управления*» (или «*нового качества государственного управления*»), усилению эффективности государственного аппарата. При этом одной из задач повышения эффективности государственного управления становится ориентация на так называемый «*проектный подход*» в управлении, т.е. на «управление по результатам». По сути, в словах Д. А. Медведева состоялась констатация того, что действующая в стране система государственного управления является низкоэффективной, неповоротливой, соединяющей в себе черты различных управленческих моделей нашей страны, начиная с советского времени. Абсолютно определенно прозвучали призывы: «*работа государственного аппарата должна быть на порядок более качественной*», «*низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, который сдерживает развитие стран*»³. Здесь можно высказать предположение, что повышение каче-

² См.: Писаревский Е. Л. Качество государственного управления : проблемы целеполагания // Адм. право и процесс. 2013. № 10. С. 3–10.

³ Из выступления Д. А. Медведева на пленарном заседании XV Международного инновационного форума «Сочи-2016» (URL: <http://government.ru/news/24729/>). О необходимости коренного изменения системы государственного управления говорят видные российские политики, государственные деятели, ученые, управленцы. Например, в сентябре 2016 г. А. Л. Кудрин назвал одним из системных рисков в России неадекватность вызовам *уровня государственного управления* в стране (URL: <http://lenta.ru/news/2016/06/04/risk>).

ства системы государственного управления невозможно достичь в современных условиях без усиления внимания к процедуре формирования системы исполнительных органов государственного управления (причем как на федеральном, так и на региональном уровнях).

Следовательно, общие достижения и успехи зависят не только от *результатов функционирования исполнительных органов* государственной власти, но и от сформированной в определенном порядке *системы и структуры* данных государственных органов. Именно поэтому в рамках проводимых модернизаций публичного управления изменения *системы и структуры* органов исполнительной власти ставится в центр такой политики и административной практики. Получается, реформирование системы органов управления – прямое следствие всех модернизаций публичной власти, системы управления, государственно-правового строительства.

На протяжении последних 25 лет как в научной литературе, так и на практическом нормотворческом уровне видны бесчисленные творческие эксперименты с понятиями «государственное управление», «функции управления», «полномочия», «эффективность и качество государственного управления». Заметная научная активность в постановке проблем и теоретическом анализе указанных понятий именно в начале 90-х гг. прошлого столетия, разумеется, не означает, что прежде (в советский период) государственное управление не являлось предметом глубочайших научных разработок и политико-правовых дискуссий. В данном случае речь идет о том периоде, когда стала складываться современная теория формирования организационно-правовых форм управленческих действий, системы и структуры исполнительных органов государственной власти, практика административно-правовой регламентации принципов построения и функционирования административных органов.

В последние годы в России в рамках *модернизации* государственного управления актуализировалась иная терминология, например: формирование «*надлежащего*», «*хорошего*», «*эффективного*», «*разумного*»⁴, «*электронного*»⁵, «*открытого*»⁶ государственного управления. Профессор Ю. Е. Аврутин, размышляя над понятиями «публичное управление» и «государственное управление», соотношением *государственного регулирования* и просто *регулирования*, функций управления и управленческих функций, предметных областей теории управления и административного права, задался вопросом: «преодолимы ли *парадоксы парадигм*

⁴ См.: Аврутин Ю. Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал рос. права. 2016. № 7. С. 90–94.

⁵ См.: Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 245–262.

⁶ См.: Черкасов К. В., Захаревич Д. А. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России // Адм. право и процесс. 2016. № 7. С. 5–9.

публичного управления в административном праве?»⁷. Думается, что одним из правильных ответов на него может стать намек на доминирующие *aporии* в теории и практике современного публичного администрирования, часто врывающиеся в сердцевину концептуальных проектов модернизации государственной власти и правовой системы страны. Здесь следует сказать и о востребованности научным сообществом темы систематизации *функций* и *полномочий* федеральных органов исполнительной власти⁸.

Однако при большом внимании к указанным вопросам остается неисследованной проблема «*системы и структуры*» самих государственных органов, осуществляющих функции государственного управления, т.е. органов исполнительной власти. Система и структура исполнительных органов государственной власти в первую очередь воздействует на процесс достижения всех целей государственного управления, качество управленческой деятельности, практику полноценного осуществления функций публичного управления. Кстати, проблематика системы и структуры органов исполнительной власти в предметном плане практически не включается в многочисленные дискуссии и концепции реформирования исполнительной власти⁹.

Регулярно и при этом стремительно осуществляемые реформы системы федеральных органов исполнительной власти заставляют задуматься над вопросами: Каковы причины постоянных проводимых нововведений в этой системе? Имеются ли достаточные (проверенные практикой) основания для проведения изменений в системе ФОИВ? Достаточны ли обоснования и полноценна ли аргументация необходимости предлагаемых новеллирований в системе государственного управления? Наконец, откуда у авторов административных преобразований возникает убежденность, что нововведения в системе и структуре ФОИВ станут реальными условиями повышения качества государственного управления? Ученые отмечают и проблемы наименования некоторых видов ФОИВ¹⁰. Как соотносятся вносимые в систему и структуру ФОИВ изменения с принципом *стабильности* публичного управления и самой государственной службы? Как правило, проводимые изменения системы и структуры ФОИВ не базируются на итогах многопланового мониторинга деятельности соответствующих исполнительных органов государственной власти, на ре-

⁷ См.: Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Там же. № 8. С. 18–28.

⁸ См.: Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпухин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 12–22.

⁹ См., например: Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства : опыт правового исследования. М., 2012. С. 11–22.

¹⁰ См.: Туровская В. А., Корчагина К. А. О проблеме некорректного наименования федеральных служб (на примере федеральных служб, обеспечивающих защиту прав потребителей в сфере торговли) // Рос. юстиция. 2016. № 5. С. 52–54.

ально выявленных сложностях, проблемах и противоречиях публичного управления в соответствующих отраслях и сферах.

Главная задача настоящей статьи – попытка выяснить приоритеты в установлении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. У автора статьи нет желания лишь «голой критики» сложившейся в России практики административного (т.е. без учета мнения законодательного органа власти) реформирования публичного управления и органов исполнительной власти; его главной целью является попытка привлечь внимание ученых и государственных деятелей к данной проблематике.

Можно говорить как минимум о двух способах нормативно-правового установления такой системы – *самим законодателем* в соответствующем федеральном законе, например «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», или *президентским указом*, регламентирующим эти же управленческие отношения. Таким образом, основной идеей является обоснование необходимости принятия *федерального закона, устанавливающего систему и структуры федеральных органов исполнительной власти*. То есть целесообразно формировать систему и структуру ФОИВ посредством использования *законотворческих процедур*. В настоящее время доминирует административно-нормотворческий порядок установления этой системы, когда она утверждается указами Президента РФ. Настойчивость именно в такой постановке вопроса заключается в том, чтобы однажды прийти к выводу о наиболее правильной системе ФОИВ, действующей в нашей стране, соответствующей моделям лучших мировых практик и при обязательном учете сформировавшихся отечественных традиций в этой сфере публичного администрирования. Практика доказывает, что реорганизация ФОИВ всегда сопряжена, по понятным причинам, с огромными сложностями организационного, кадрового, служебного, финансово-экономического характера.

Как уже было отмечено, с нашей точки зрения, предпочтительнее порядок, когда система и структура ФОИВ определяются федеральным законом. Это объясняется, прежде всего, потребностью установления полномасштабного *парламентского контроля* за исполнительной властью в части создания в стране системы органов исполнительной власти, что обеспечит также полноценный учет разнообразных мнений относительно такой системы. Здесь же необходимо учитывать и сложность внесения изменений в уже действующую систему органов исполнительной власти, поскольку всем, кто будет инициировать разного рода изменения в системе ФОИВ, всякий раз нужно будет доказывать *законодателям* (депутатам Государственной Думы) необходимость внесения изменений в систему органов исполнительной власти. В этом смысле парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти будет существенно усилен. Наконец, частые упразднения органов исполнительной власти, переподчинение, перераспределение функций и полномочий, включение в ведение других исполнительных органов государственной власти имеют следствием выяснение смысла, достижений, успехов (или неудач)

ранее действовавшей системы органов исполнительной власти, предложенной правительством страны. Таким образом, в некоторых случаях ненужность и неэффективность отдельных ранее образованных органов исполнительной власти становится очевидной. Данная констатация – основа для следующих критических обобщений и выводов.

Дискуссии с зарубежными учеными относительно порядка формирования системы и структуры центральных органов исполнительной власти, как правило, приводят к выводу, что существующий в России порядок формирования системы и структуры ФОИВ является в большей мере оптимальным и правильным. Следуя их логике, исполнительная власть (Президент РФ и Правительство РФ) формирует систему соответствующих органов и несет ответственность за качество и эффективность их организации и функционирования. Однако практика административных преобразований в этой сфере демонстрирует чрезмерные и малопонятные, порой скоротечные и без объяснения причин, реформирования системы органов исполнительной власти. Получается, на практике нет никакой ответственности как за качество функционирования созданной системы органов исполнительной власти, так и за ее коренное изменение.

Изучая сложившиеся на протяжении последних 25 лет организационно-правовые формы исполнительной власти, практику государственного управления в стране и деятельность исполнительных органов государственной власти, невольно возникает вопрос: разве сложно всего лишь один раз глубоко поразмыслить над моделью системы и структуры исполнительных органов государственной власти и твердо решить данную проблему в законодательном акте. То есть законодатели должны мотивированно доказать необходимость существования в стране соответствующей системы исполнительных органов государственной власти, приоритетность образования конкретных федеральных министерств и иных органов государственного управления. Можно уверенно предположить, что политико-правовые условия развития страны могут создать основу для каких-то непредвиденных ранее реформаций системы управления. Это, конечно, возможно в сложных и переломных моментах исторического развития страны. Но в обычных условиях система органов исполнительной власти должна оставаться стабильной и трудноизменяемой самой исполнительной властью. В каждом конкретном случае автор реформ должен доказывать *полезность, целесообразность и необходимость* реализации предложений по изменению системы и структуры ФОИВ «в целях совершенствования государственного управления».

Рассмотрение существующей системы и структуры ФОИВ, до настоящего времени устанавливаемых указами Президента РФ, приводит к выводу, что они не лишены недостатков и обоснованно вызывают критические замечания со стороны не только ученых, но и политиков, а также должностных лиц и самих управленцев. Отсутствие концепции системы ФОИВ является причиной противоречивого развития этой системы, ее частой реорганизации и смены положений об органах государственного управления.

Очевидно, что и в будущем законодательство РФ о ФОИВ будет развиваться и совершенствоваться. По мнению ученых, разработка нового законодательства всегда была нацелена на обеспечение унификации видов органов и их систем, на приведение их организационно-правовых форм в соответствие с видом осуществляемой ими деятельности, на повышение эффективности деятельности этих органов в условиях рыночных отношений путем более четкого определения их полномочий; всегда ставилась задача поднять престиж этих органов и их воздействие на процесс осуществления совместных действий¹¹.

Можно предположить, что в соответствии с конституционными положениями (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) в будущем последует принятие федерального закона «О системе федеральных органов исполнительной власти», в котором целесообразно определить: принципы образования системы этих органов; порядок ее формирования; главные организационно-правовые формы ФОИВ; наименования; компетенцию; определенную структуру; порядок взаимодействия между ними и другими государственными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями, иными организациями и гражданами. В связи с этим следовало бы восстановить в тексте Федерального конституционного закона (далее – ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации» ст. 5, которая была из него исключена (согласно ст. 5 система ФОИВ должна была определяться федеральным законом). Соответственно, Президент РФ или Председатель Правительства РФ предлагали бы для утверждения только структуру ФОИВ, действующих в тот или иной период, а также распределяли бы между структурными подразделениями установленной системы органов их функции, задачи, полномочия и компетенцию; в их полномочия входило бы также создание необходимых подразделений в органах исполнительной власти и территориальных органов в субъектах РФ. При этом стало бы невозможно правительственными решениями изменять саму систему ФОИВ, поскольку она устанавливалась бы в федеральном законе.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. учеными обсуждалась тематика разработки проекта федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти»¹². Отмечалось, что его принятие диктовалось необходимостью упорядочения организации исполнительной власти и повышения эффективности государственного управления сферами и отраслями, а также установления четких взаимоотношений федеральных органов с исполнительными органами субъектов Федерации. Делались выводы¹³, что без этого закона невозможно начать практи-

¹¹ См.: *Пронина В.С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 1998. № 2. С. 36.

¹² См.: *Федеральные законы и исполнительная власть* // Журнал рос. права. 1997. № 3. С. 18–19.

¹³ См.: *Законопроектные приоритеты Правительства России. Предложения ИЗаСП* // Журнал рос. права. 2000. № 2. С. 15.

ческое осуществление административной реформы, о которой в то время много говорилось в посланиях Президента РФ. В Послании Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» подчеркивалось, что «поставленная в предыдущих посланиях задача разработать программу *административной реформы* по-прежнему остается не реализованной. Причин тому может быть две: либо в нее был заложен концептуальный изъян, либо кому-то выгодно, чтобы в государственном аппарате оставалась неразбериха. Сегодня нам необходимо сообща выработать подходы к этой проблеме, позволяющие упорядочить систему и структуру органов исполнительной власти, повысив тем самым эффективность управления страной»¹⁴.

Однако в тот период, когда только обосновывалась административная реформа в стране, так и не удалось убедить законодателя в необходимости принятия федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти».

Система и структура ФОИВ

Система органов исполнительной власти РФ строится на основе конституционного принципа распределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Это еще раз свидетельствует о том, что органы исполнительной власти субъектов Федерации проводят единую политику в сфере государственного управления, исполнения федеральных законов как Правительством РФ, так и правительствами республик – субъектов РФ, а также государственной администрацией других субъектов Федерации.

Конституция РФ, к сожалению, никак не устанавливает порядок решения данной проблемы. Вообще не регламентируется формирование федеральных органов исполнительной власти (как центральных органов самой исполнительной власти). Таким образом, конституционно-правовые нормы не определяют порядок нормативно-правовой регламентации создания системы федеральных органов исполнительной власти.

Конституция РФ упрочила вертикаль исполнительной власти в рамках полномочий РФ (ст. 71) и предметов совместного ведения федеральных властей и субъектов Федерации (ст. 72). Законодательное закрепление единой системы исполнительной власти в этих сферах (ст. 77 Конституции РФ) ставит Правительство РФ во главу угла как государственный орган, возглавляющий, объединяющий и координирующий деятельность всех государственных исполнительных органов, а также отвечающий за состояние управления делами общества. Обеспечение единства исполнительной власти в Российской Федерации на основе строгого соблюдения Конституции РФ, сочетания интересов Федерации и ее субъектов является одной из первостепенных задач Правительства РФ.

Конституция РФ устанавливает систему органов исполнительной власти в РФ. Основным критерием систематизации этих органов явля-

¹⁴ Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. // Рос. газета. 1999. 31 марта.

ется разграничение в Конституции полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. К ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) относятся установление системы ФОИВ, порядок их организации и деятельности, формирование ФОИВ. В совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. На уровне Российской Федерации по данному вопросу должны приниматься федеральные законы (п. «н» ст. 72). Как было отмечено, до настоящего времени федеральный закон о системе федеральных органов исполнительной власти не принят, поэтому ее устанавливает своими указами Президент РФ (п. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 112 Конституции РФ). Именно в этом месте следует вспомнить первоначальный текст в уже упоминаемой ст. 5 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (которая просуществовала лишь две недели): «*Система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом. Предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации в недельный срок после своего назначения*».

Система¹⁵ органов государственной власти субъектов РФ определяется этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые установлены федеральными законами.

Система ФОИВ представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления. В систему федеральных органов исполнительной власти включаются, таким образом, все органы, которые осуществляют функции государственного управления на федеральном уровне исполнительной власти. Однако органы другой ветви государственной власти (например, законодательной), которые в определенных пределах могут также осуществлять функции государственного управления, не входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Под *структурой федеральных органов исполнительной власти* в ст. 112 Конституции РФ понимается перечень центральных органов федеральной исполнительной власти (центральных органов управления), подведомственных Правительству РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти – это перечисление конкретных органов федеральной исполнительной власти, действующих в соответствующий период с указанием их подчиненности

¹⁵ О соотношении понятий «система» и «структура» органов см., например: *Пронина В. С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 1998. № 2. С. 31–32.

Правительству РФ или Президенту РФ. Таким образом, система органов – это необходимая совокупность органов государственного управления, а структура органов – реально действующая система органов федеральной исполнительной власти. Иначе говоря, «система органов» – это стратегическое понятие, отражающее необходимость создания конкретной совокупности государственных органов, тогда как понятие «структура» характеризует наличие определенной системы органов в тот или иной период. Систему органов целесообразно устанавливать в законе как относительно постоянную категорию. Структура органов может изменяться в течение деятельности даже одного Правительства РФ. Система органов является более широким понятием, чем их структура, ибо последняя зависит в основном от самой системы органов. Система органов – это избранная законодателем модель федеральных органов исполнительной власти, а структура органов определяет конкретное устройство, внутреннее строение, распределение функций, задач и полномочий в системе государственного управления.

Важное значение имеет установление конкретной структуры федеральных органов исполнительной власти, которая должна соответствовать принципам организации и функционирования исполнительной власти. При определении структуры федеральных органов исполнительной власти следует непременно учитывать многие факторы построения эффективного государственного управления, а именно: целесообразность в конкретных экономических и политических условиях создания того или иного органа; его пригодность к деятельности в сложившихся условиях; учет новых достижений в сфере технологии и техники управления; обязательность осуществления органами исполнительной власти всех важнейших функций государственного управления и наделения этих органов соответствующей компетенцией; учет функционального и территориального принципов управления, а также федеративного устройства государства; наличие особых горизонтальных связей между органами управления; важность традиционных связей в системе российского государственного управления; осуществление компетенции органов управления только на основе законов и во исполнение законов; разработка и утверждение организационной структуры каждого органа исполнительной власти.

В отличие от законодательной и судебной властей, органы которых работают в рамках установленных порядков и правовых процедур, подчиняясь только закону, исполнительная власть всегда действует в режиме административного порядка, в системе с определенной управленческой субординацией и надлежащей внутренней организацией, что позволяет в рамках закона осуществлять управленческие функции и оперативно проводить в жизнь принимаемые решения.

В число основных функций федеральных органов исполнительной власти входят: анализ состояния, разработка программ, прогнозирование, моделирование главных направлений развития сфер и отраслей де-

тельности; определение наиболее благоприятных условий для работы соответствующих предприятий, учреждений и организаций; анализ информации о деятельности органов исполнительной власти; направление главных усилий для перспективного руководства; лицензирование деятельности; мониторинг качества исполнения нормотворческой функции, контроля и надзора, управления государственным имуществом, функции правоприменения.

Федеральные органы исполнительной власти занимаются подготовкой проектов решений Президента РФ и Правительства РФ по основным направлениям своей деятельности. Однако они вправе и самостоятельно принимать по некоторым вопросам нормативные правовые акты: административные регламенты, инструкции, положения и др. Таким образом, органы федеральной исполнительной власти могут оказывать непосредственное воздействие на предприятия, учреждения и организации. Однако возможности распорядительства (распорядительных функций и полномочий) федеральных органов исполнительной власти должны быть строго ограничены законами и иными принятыми на основе законов нормативными правовыми актами. Вместе с тем непосредственное распорядительство должно всегда исключать нелегитимное, излишнее, чрезмерное вмешательство федеральных органов исполнительной власти, которые функционируют в сфере производства и социальной сфере, в производственную и социально-финансовую деятельность предприятий, учреждений и организаций.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют множество функций, которые присущи управлению в целом: планирование, оперативное распорядительство, применение мер административного принуждения (административной, финансовой ответственности и т.д); разработка и принятие нормативно-правовых актов; осуществление контроля и надзора; обобщение информации, обработка статистических данных и информации; учет; разработка программ и прогнозов в системе управления; развитие кадрового персонала управления и т.д.

Этапы развития нормативного правового регулирования системы и структуры ФОИВ

Изучая историю нормативного правового регулирования системы и структуры ФОИВ, попытаемся проанализировать основные этапы формирования и постоянной модернизации системы ФОИВ¹⁶, которые происходили в нашей стране на протяжении последних 25 лет. То есть речь идет о формирования (создании, изменении, совершенствовании) структуры федеральных органов исполнительной власти. Читателю предлагается самостоятельно сформировать мнение о значении вносимых в

¹⁶ О формировании министерской системы управления в России в начале XIX в. см.: *Приходько М. А.* Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // *Правоведение.* 2000. № 5. С. 187–197.

систему публичного управления организационно-функциональных изменений. С нашей точки зрения, этот материал позволяет увидеть многочисленные изменения в наименованиях ФОИВ, «ломку» их системы и структуры, что, как можно предположить, позволит убедиться в сомнительности действующего порядка формирования исполнительных органов государственной власти.

Опыт законодательного установления системы федеральных органов исполнительной власти в России уже существовал. Например, Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» утверждал перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР, который включал *20 министерств и 17 государственных комитетов*.

В субъектах РФ и сегодня система исполнительных органов государственной власти устанавливается *региональным законодательным актом*. Чем можно объяснить такое различие между федеральным и региональным уровнем организации исполнительной власти и ее органов?

В начале 1990-х гг. получили свое нормативное установление понятия «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти (сначала «центральных органов федеральной исполнительной власти»). В то же время были приняты важнейшие законодательные и иные нормативные правовые акты, которые, по сути, до настоящего времени определяли систему, структуру, вид и компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

Однако сами понятия «система» и «структура» органов федеральной исполнительной власти законом еще не были определены. Вместе с тем два важнейших закона (один из которых уже не действует), устанавливавшие правовой статус Правительства РФ, фиксировали определенные положения о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Например, Закон РФ «О Совете министров – Правительстве Российской Федерации» от 22 декабря 1992 г. определял Совет министров РФ как коллегиальный орган, возглавляющий систему органов государственного управления. Этот закон устанавливал виды центральных органов исполнительной власти, которые были подведомственны Правительству РФ: министерства, государственные комитеты и ведомства при Совете министров – Правительстве РФ. В соответствии с положениями данного закона министерства осуществляли отраслевое управление, государственные комитеты – межотраслевое управление. Предусматривалась необходимость принятия закона РФ «О центральных органах государственного управления в Российской Федерации». Таким образом, перечень центральных органов государственного управления должен был получить законодательное закрепление. ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. содержал ст. 5, которая, как уже отмечалось, просуществовала в тексте этого закона всего 13 дней и 31 декабря 1997 г. была отменена. Эта статья определяла, что система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом, а предложения о структуре федеральных органов исполнитель-

ной власти Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ в недельный срок после своего назначения.

В советский период система органов государственного управления России устанавливалась законодательными и иными нормативными актами как бывшего СССР, так и РСФСР: например, Закон СССР от 5 сентября 1991 г. «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период»¹⁷; Указ Президента СССР «О статусе Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР от 6 сентября 1991 г.»¹⁸; Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР»¹⁹; Закон РСФСР от 3 августа 1979 г. «О Совете министров РСФСР»²⁰.

Органы исполнительной власти в нашей стране в последние годы находились в стадии организации и реорганизации: создавались новые структуры, ликвидировались старые, изменялись названия, предлагались новые организационно-правовые формы органов исполнительной власти, вновь создавались прежние структурные подразделения и т.д. Как правило, соответствующие нормативные акты, изменявшие структуру органов федеральной исполнительной власти, принимались с целью, как это уже подчеркивалось, «улучшения» и «совершенствования» системы государственного управления. Например, в Указе Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета министров – Правительства Российской Федерации» устанавливалась необходимость: преобразования части государственных комитетов РФ в министерства РФ; сокращения числа министерств, государствен-

¹⁷ Ведомости СССР. 1991. № 37. Ст. 1082.

¹⁸ Там же. Ст. 1090. В данном указе, например, устанавливалось, что, учитывая необходимость обеспечения преемственности структур исполнительной власти: 1. Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР впредь до формирования Межреспубликанского экономического комитета исполняет функции текущего управления экономической и социальной жизнью страны, возлагавшиеся ранее на Кабинет министров СССР. 2. Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР осуществляет права и несет обязанности, вытекающие из ранее заключенных Правительством СССР международных договоров и соглашений. В постановлении Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР от 28 августа 1991 г. № 1 «Вопросы организации оперативного управления народным хозяйством стран» (Рос. вести. 1991. № 17) закреплялось, например, новое распределение обязанностей между руководителем Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР и его заместителями, которое должно было действовать до планировавшегося в те годы образования нового союзного исполнительного органа. Руководство министерствами и ведомствами СССР (руководители которых не определены в установленном порядке) и ответственность за результаты их деятельности временно возлагались на первых заместителей министров и первых заместителей руководителей ведомств СССР, ведающих общими вопросами. В предполагаемой структуре Межреспубликанского экономического комитета не отводилось места отраслевым союзным министерствам.

¹⁹ См.: Ведомости РСФСР. 1990. № 7. Ст. 100.

²⁰ СП РСФСР. 1979. № 19.

ных комитетов и иных ведомств РФ (в первую очередь ликвидация министерств, государственных комитетов и иных ведомств, дублирующих функции друг друга и предназначенных для управления сферами, не отнесенными Конституцией РФ к ведению Российской Федерации).

Современная система органов исполнительной власти в России берет свое начало в постановлении Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР», которое определяло, что Президенту РСФСР предоставляется право впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью в РСФСР, законов об автономных областях, автономных округах в РСФСР отстранять от должности председателей краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономной области и автономных округов в случае неисполнения этими Советами народных депутатов законодательства РСФСР, указов Президента РСФСР, актов Правительства РСФСР, а также исполнения ими решений антиконституционных органов. Была введена должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа. Было установлено, что глава администрации в крае, области, автономной области, автономном округе являлся правопреемником исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов.

Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» зафиксировал единую систему исполнительной власти в РСФСР, а также полномочия главных субъектов этой власти: Президента РСФСР, Совета министров РСФСР, главы администрации.

Указом Президента РСФСР от 30 сентября 1991 г. «О частичном изменении Указа Президента РСФСР от 22 августа 1991 г.» было установлено, что единую систему исполнительной власти в РСФСР образуют Президент РСФСР и Вице-Президент РСФСР, Совет министров РСФСР, главы исполнительной власти и Советы министров республик в составе РСФСР, главы и органы исполнительной власти автономных и административно-территориальных образований, иные должностные лица исполнительно-распорядительных органов.

В конце 1991 г. в ряде краев и областей России приступили к своим обязанностям новые главы администраций и представители Президента РСФСР. Основанием для их назначения явились: постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР»; Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполни-

тельной власти в РСФСР»; «Временное Положение о полномочном представителе Президента РСФСР».

Чем было вызвано появление новых властных структур в России? Во-первых, стала актуальной задача практического осуществления идеи российского губернаторства. Во-вторых, утвердилось мнение, что властные структуры, органы государственного управления не отвечают новым задачам и целям. В-третьих, в те годы преобладала официальная установка на необходимость принятия и применения Указов Президента РСФСР на всей территории России, несмотря на отсутствие законодательного регулирования соответствующих управленческих и иных отношений. И, наконец, в-четвертых, возникла необходимость в скорейшей ликвидации последствий государственного переворота 19–21 августа 1991 г., во время которого многие области поддержали его лидеров (ГКЧП). Таким образом, политическая ситуация создавала условия для издания соответствующих указов Президента РСФСР.

В соответствии с упомянутыми указами Президента РСФСР *исполнительно-распорядительные функции государственного управления* в краях, областях, автономной области и автономных округах предписывались *главам администраций*. Глава администрации края, области, автономной области, автономного округа *по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов* назначался Президентом РСФСР и был *подотчетным ему*. Кандидатуры на пост главы администрации автономной области и автономных округов подбирались с учетом национальных особенностей и традиций коренных народов.

Глава администрации обладал в те годы немалыми полномочиями: он издавал постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на всей территории края или области; мог опротестовывать решение соответствующего Совета и отменять решения местных исполкомов; формировал администрацию края или области.

С момента назначения на должность главы администрации считались прекращенными полномочия исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов. Глава администрации являлся правопреемником соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов.

В целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначались его представители на местах. Таким образом, Президентом РФ в 1991 г. был учрежден *институт представителей Президента РФ в субъектах РФ*: в крае, области, автономной области, автономных округах, городах федерального значения. Статус представителя Президента РФ устанавливался Указом Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 186 «Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»²¹. Указ определял, что представитель Президента РФ являлся

²¹ Рос. газета. 1993. 2 марта.

должностным лицом, представляющим Президента РФ в отношениях с органами государственной власти и управления, местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями, организациями, учреждениями, войсковыми формированиями и гражданами на соответствующей территории²². Он подчинялся Президенту РФ, назначался им на должность по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Представитель Президента РФ, реализуя установленные в разделе 2 этого Положения полномочия, был не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, объединений, предприятий и организаций, а также издавать решения, обязательные для исполнения, кроме решений по организации и деятельности непосредственно подчиненного ему аппарата. Однако он был вправе: вносить предложения по назначению и освобождению от должности руководителей территориальных служб федеральных органов исполнительной власти на соответствующей территории; координировать деятельность территориальных служб федеральных органов исполнительной власти; представлять Президенту РФ аналитическую и иную информацию об экономических и политических процессах на территории и вносить соответствующие предложения; запрашивать и получать у государственных органов, предприятий, организаций и учреждений необходимые сведения, документы и материалы.

Представителя Президента РФ можно было освободить от должности за неисполнение или ненадлежащее исполнение Конституции РФ, законов РФ, указов и распоряжений Президента РФ, а также за неисполнение поручений Президента РФ.

Для обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе России указом Президента России подлежали учреждению представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках.

В постановлении Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» было установлено, что Президент РСФСР самостоятельно решает вопросы реорганизации высших органов исполнительной власти. Также определялось, что на время проведения радикальной экономической реформы подчиненность нижестоящих исполнительных органов вышестоящим по вопросам компетенции вышестоящих органов должна обеспечивать в стране эффективное государственное управление.

²² В публикациях того времени институт представителей Президента РФ был подвергнут критике. Отмечалось, что там было немало случайных людей; одни вместо сотрудничества вели борьбу с главами администраций и председателями представительных органов государственной власти; другие стремились заполучить большие земельные участки; третьи вымогали из кассы Администрации Президента РФ миллионные суммы на покупку квартир (см.: *Корешков В.* Представители Президента в новой роли – французских префектов // Рос. газета. 1993. 2 марта. См. также: *Лысенко В.* История повторяется трижды // Там же. 2000. 16 мая).

Важным нормативным актом стал Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы», в котором устанавливалось, что на время проведения радикальной экономической реформы Правительство РСФСР формируется под непосредственным руководством Президента РСФСР; этим же указом были определены полномочия Правительства РСФСР.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 июля 1991 г. «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР» были переименованы отдельные министерства и государственные комитеты РСФСР.

Указом Президента РСФСР от 11 сентября 1991 г. «О роли Совета министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» было установлено, что Совет министров РСФСР осуществляет свою деятельность под руководством Президента РСФСР и ему подотчетен, а также сформулированы основные направления деятельности Совета министров РСФСР.

Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» по-новому зафиксировал перечень центральных органов государственного управления РСФСР, непосредственное руководство которыми осуществляло Правительство РСФСР. В Приложении к этому указу перечислялись министерства и ведомства РСФСР, которым передавались имущество, финансовые и иные средства, предприятия, организации и учреждения упраздняемых министерств и других центральных органов государственного управления СССР.

19 декабря 1991 г. Президентом был принят Указ № 306 «О некоторых вопросах организации деятельности центральных органов государственного управления РСФСР», а 25 февраля 1992 г. – Указ № 177 «О министерствах Российской Федерации».

Указом Президента РФ от 6 мая 1992 г. № 465 «О мерах по реорганизации структур Аппарата Президента РФ» в состав Правительства России были переданы отдельные государственные комитеты, комитеты и комиссии при Президенте РФ (по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий, санитарно-эпидемиологического надзора и т.д.).

12 мая 1992 г. последовал Указ Президента РФ № 511 «Об упорядочении системы государственного управления», согласно которому выделялись следующие центральные органы исполнительной власти, подчиненные Президенту РФ и Правительству РФ: *министерства, государственные комитеты, федеральные службы и агентства; комитеты* (при Президенте, Правительстве, министерствах). Тогда же ставилась задача разработать общее Положение о министерствах и ведомствах РФ, которое предусматривало бы включение в их структуру главных управлений, управлений, отделов и других подразделений.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляли руководство находящимися в их подчинении координационными и консультативными органами, без наличия которых была бы невозможна эффективная деятельность самих федеральных органов. Первоначально статус этих органов устанавливался Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1149 «О координационных и консультативных органах, создаваемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами Российской Федерации». Он конкретизировался в отдельных положениях о каждом из таких органов.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 24 июня 1992 г. № 1118-р в целях совершенствования на единой основе документационного обеспечения управления и повышения его эффективности Государственная архивная служба РФ подготовила и утвердила 6 июля 1992 г. Типовую инструкцию по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации²³.

В начале 1990-х гг. были созданы новые или преобразованы ранее действовавшие республиканские министерства и ведомства. Процесс создания новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (или органов государственного управления) протекал, по нынешней оценке, стихийно, без какого-либо плана и без законодательной основы. Главная цель таких мероприятий сводилась к одному: *переделать или переименовать все заново*, не вникая в суть проблемы и не основываясь на реальных запросах управленческой практики. Становится понятным, что именно отсутствие в те годы эффективно функционирующей системы органов государственного управления послужило одной из причин неблагоприятного развития ситуации в российской экономике, государстве и обществе.

В рассматриваемый период *под системой* федеральных органов государственного управления понимался перечень органов государственного управления, входящих в систему центральных органов государственного управления. Регулярно принимались указы Президента об образовании, преобразовании или ликвидации министерств и государственных комитетов. Например, указы Президента РФ от 24 января 1992 г. «Об образовании Министерства безопасности Российской Федерации», от 20 января 1992 г. «Об образовании Министерства путей сообщений Российской Федерации», от 19 февраля 1992 г. «Об образовании Министерства экономики Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации», от 6 ноября 1991 г. «О реорганизации Правительства РСФСР» («На период экономических реформ Правительство РСФСР возглавлял Президент РСФСР»), от 25 февраля 1992 г. «О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации» (в соответствии с которым было образовано Российское космическое агентство). При Президенте РСФСР возникали также новые центральные органы государственного управления (например, Госсанэпиднадзор).

²³ Рос. вести. 1993. № 159.

Указом Президента РФ от 23 декабря 1992 г. № 1580 «О составе Совета министров – Правительства РФ» был утвержден следующий состав российского Правительства: Председатель Совета министров и его заместители, 20 министров, 7 председателей Государственных комитетов РФ, а также председатели Советов министров – главы правительств республик в составе Российской Федерации. 4 февраля 1993 г. Президент РФ издал еще один Указ № 180 «Вопросы Совета министров – Правительства РФ», посвященный организации деятельности российского Правительства.

Указами Президента РФ от 30 сентября 1992 г. №1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти», от 30 сентября 1992 г. № 1148 (в ред. Указа Президента РФ от 23 апреля 1993 г.)²⁴ «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти»²⁵ и от 12 ноября 1992 г. № 1355 «О государственных надзорных органах»²⁶ были установлены следующие *организационно-правовые формы центральных органов федеральной исполнительной власти: министерство РФ, государственный комитет РФ, комитет РФ, федеральная служба, российское агентство, федеральная инспекция, федеральный надзор России*. Всего по этим президентским указам было создано 70 центральных органов федеральной исполнительной власти: 22 министерства²⁷, 8 государственных комитетов²⁸, 23 комитета²⁹, 9 федеральных

²⁴ Ведомости. 1992. № 41. Ст. 2278.

²⁵ Там же. Ст. 2279.

²⁶ Там же. № 47. Ст. 2716.

²⁷ Министерства РФ: охраны окружающей среды и природных ресурсов; сельского хозяйства и продовольствия; внешних экономических связей; иностранных дел; безопасности; внутренних дел; обороны; юстиции; экономики; науки, высшей школы и технической политики; печати и информации; финансов; образования; культуры; топлива и энергетики; по атомной энергии; транспорта; здравоохранения; путей сообщения; труда; социальной защиты; связи.

²⁸ Государственные комитеты РФ: по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф; национальной политике; экономическому сотрудничеству с государствами – членами Содружества; управлению государственным имуществом; антимонопольной политике; промышленной политике; государственный таможенный комитет РФ.

²⁹ Комитеты РФ: по муниципальному хозяйству; социально-экономическому развитию Севера; земельным ресурсам и землеустройству; рыболовству; вопросам архитектуры и строительства; торговле; политике цен; Высший аттестационный комитет; машиностроению; оборонным отраслям промышленности; геологии и использованию недр; драгоценным металлам и драгоценным камнями; патентам и товарным знакам; физическому воспитанию и массовому спорту; туризму; кинематографии; металлургии; химической и нефтехимической промышленности; делам молодежи; информатизации; стандартизации, метрологии и сертификации; государственным резервам.

служб³⁰, 3 российских агентства³¹, 1 федеральная инспекция³², 3 федеральных надзора³³ и 1 федеральный центр земельной и агропромышленной реформы. Указ Президента России о системе центральных органов федеральной исполнительной власти от 30 сентября 1992 г.³⁴ установил новый вид федеральных органов исполнительной власти – федеральные службы, российские агентства, федеральные инспекции, федеральные надзоры, которые были отнесены к центральным органам исполнительной власти. Они образовывались указами Президента так же, как министерства, но их руководители не входили в состав Правительства.

Названными указами Президента РФ предусматривалось, что положения о центральных органах федеральной исполнительной власти до их утверждения подлежали обязательному рассмотрению на заседании Коллегии Правительства РФ.

Министерство РФ осуществляло *руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности*. Министр – руководитель министерства осуществлял руководство порученной ему сферой деятельности на основе единоначалия, нес персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство функций и входил в состав Правительства РФ.

Государственный комитет РФ на основе коллегиальности осуществлял *межотраслевое регулирование*. Председатель государственного комитета на принципах единоначалия осуществлял оперативное руководство по тем функциям, которые были возложены на государственный комитет. Его решения оформлялись приказом, и он входил по должности в состав Правительства РФ. Решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимались совместно членами комитета и оформлялись в виде постановления.

Комитет РФ в те годы являлся центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим *государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам, которые находились в его ведении*. Председатель комитета РФ не входил по должности в состав Правительства РФ.

Федеральная служба, российское агентство и федеральная инспекция являлись центральными органами федеральной исполнительной власти, осуществляющими *специальные исполнительные, контрольные,*

³⁰ Федеральные службы России: миграционная служба; служба внешней разведки; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; валютному и экспортному контролю; геодезии и картографии; лесного хозяйства; налоговая служба; архивная служба; занятости.

³¹ Российские агентства: международного сотрудничества и развития; интеллектуальной собственности; космическое агентство.

³² Федеральная инспекция по надзору за страховой деятельностью.

³³ Федеральный санитарно-эпидемиологический надзор России; Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности; Федеральный горный и промышленный надзор России.

³⁴ САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1090.

разрешительные или надзорные функции. Руководители этих органов, как отмечалось в указах Президента РФ, не входили по должности в состав Правительства РФ.

Федеральный надзор России осуществлял *государственное нормативное регулирование* вопросов обеспечения безопасности, входящих в его компетенцию, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции. Руководство федеральным надзором России осуществлялось на основе единоначалия его председателем, который не входил в состав Правительства РФ.

Следует напомнить и еще одно важное положение отмеченных выше указов Президента РФ: министерства РФ, государственные комитеты РФ, комитеты РФ, федеральные службы, федеральные инспекции, федеральные надзоры и российские агентства создавались Президентом РФ; руководители этих органов назначались на должность также Президентом РФ, а их заместители – Правительством РФ.

Правовое положение всех центральных органов федеральной исполнительной власти устанавливалось в нормативных актах об этих органах. Данные положения утверждались Президентом РФ или Правительством РФ; в них определялись цели, задачи, полномочия и ответственность этих органов федеральной исполнительной власти, которые должны были действовать в пределах предоставленных им полномочий.

Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. определял, что министры и председатели государственных комитетов входят по должности в состав Правительства РФ. Вместе в том по Конституции РФ (п. «д» ст. 83) председатели государственных комитетов РФ членами Правительства не являлись.

Установленная законодательством компетенция центральных органов федеральной исполнительной власти позволяла им участвовать в правоотношениях с такими органами, которые находились в вышестоящем положении, в подчиненном положении, с другими правительствами республик в составе РФ. Они могли также в пределах предоставленных им прав участвовать в правоотношениях и с иными органами государства – органами законодательной и судебной власти.

После принятия Конституции РФ 1993 г. Президентом РФ был издан Указ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. указов Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1109, 15 марта 1996 г. № 282)³⁵. Утвержденная этим указом структура федеральных органов исполнительной власти включала, в частности, 23 федеральных министерства. Устанавливалось, что Президентом РФ могла быть введена должность федерального министра, а также то, что руководитель федерального органа исполнительной власти одновременно являлся заместителем Председателя Правительства. В Указе Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 Минобороны, МВД и МИД России, а

³⁵ САПП РФ. 1994. № 3. Ст. 190 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 6. Ст. 588 ; Рос. газета. 1996. 26 марта.

также семь федеральных служб и иных ведомств были определены как федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ либо российскими законодательными актами. В остальном эти органы были подведомственны Правительству РФ и включались в единую систему исполнительной власти. Правительству, возглавлявшему эту систему, надлежало осуществлять свои конституционные полномочия, в том числе путем принятия мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики, борьбы с преступностью (ст. 114 Конституции РФ). Указ Президента РФ в структуру федеральных органов исполнительной власти включил Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, подразделив последние на две группы: 1) федеральные министерства и 2) иные федеральные органы исполнительной власти. В числе последних были названы государственные комитеты, комитеты государственной службы, департаменты, федеральные службы, главные управления, федеральные агентства, федеральные надзоры и другие органы.

Указом были также определены особенности правового статуса ряда министерств: иностранных дел, обороны, внутренних дел, а также Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию, Государственной архивной службы России, Главного управления охраны РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной пограничной службы РФ, Федеральной службы контрразведки РФ. Указанные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти были одновременно подведомственны как Правительству, так и Президенту РФ в части вопросов, закрепленных за ним Конституцией либо законодательными актами РФ. Данный указ не определил правового положения федеральных органов исполнительной власти и вплоть до 1996 г. неоднократно подвергался изменениям и дополнениям.

Таким образом, в анализируемый период указами Президента РФ формировалась система и структура федеральных органов исполнительной власти, хотя эти понятия не дефинировались и иногда подменяли друг друга. В литературе уже высказывалось мнение о том, что смешение понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, отсутствие нормативно установленного понимания этих терминов и непоследовательное их применение в нормотворческой практике на федеральном уровне отрицательно сказывается на формировании систем и структур органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Все это приводило к тому, что в субъектах РФ складывалось неполноценное государственное управление различными отраслями и сферами³⁶.

³⁶ См.: *Игнатюк А. Н.* Как используются понятия «система» и «структура» федеральных органов власти в конституционном законодательстве // *Журнал рос. права.* 1999. № 9. С. 49; *Игнатюк А. Н., Петухов В. Н., Тихомиров Ю. А.* Законодательный фундамент исполнительной власти // Там же. 1998. № 8. С. 109–112.

Указ Президента РФ от 14 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установил следующие организационные формы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты РФ, комитеты РФ; Главное управление охраны РФ; федеральные службы; Департамент налоговой полиции РФ; Агентство правительственной связи и информации; Российское космическое агентство; федеральный надзор России (промышленный, по ядерной и радиационной безопасности).

Администрация Президента РФ и Аппарат Правительства РФ в распоряжении от 9 февраля 1994 г. №180 установили перечень полных и сокращенных наименований министерств и иных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации³⁷:

1. *Федеральные министерства* – 23³⁸.
2. *Государственные комитеты Российской Федерации* – 10³⁹.
3. *Комитеты Российской Федерации* – 16⁴⁰.
4. *Федеральные государственные службы* – 14⁴¹.
5. *Иные федеральные органы исполнительной власти* – 6⁴².

³⁷ Рос. вести. 1994. 10 марта.

³⁸ Министерства РФ: по атомной энергии; внешних экономических связей; внутренних дел; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по делам национальностей и региональной политике; здравоохранения и медицинской промышленности; иностранных дел; культуры; науки и технической политики; обороны; образования; охраны окружающей природной среды и природных ресурсов; путей сообщения; связи; сельского хозяйства и продовольствия; по сотрудничеству с государствами – участниками Содружества Независимых Государств; социальной защиты населения; топлива и энергетики; транспорта; труда; финансов; экономики; юстиции.

³⁹ Государственные комитеты РФ: по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур; по вопросам архитектуры и строительства; по высшему образованию; по оборонным отраслям промышленности; по промышленной политике; санитарно-эпидемиологического надзора; по статистике; таможенный; по управлению государственным имуществом; по военно-технической политике.

⁴⁰ Комитеты РФ: Высший аттестационный комитет; по водному хозяйству; геологии и использованию недр; государственным резервам; делам молодежи, физической культуре и туризму; драгоценным металлам и драгоценным камням; земельным ресурсам и землеустройству; кинематографии; машиностроению; металлургии; патентам и товарным знакам; печати; рыболовству; стандартизации, метрологии и сертификации; торговле; химической и нефтехимической промышленности.

⁴¹ Федеральные государственные службы: архивная; налоговая; по валютному и экспортному контролю; геодезии и картографии России; гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; занятости; контрразведки; лесного хозяйства; миграционная; надзору за страховой деятельностью; пограничная; телевидению и радиовещанию; внешней разведки; фельдъегерская служба (образована Указом Президента РФ от 24 января 1995 г. № 67 «О Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации»).

⁴² Российское космическое агентство; Федеральное агентство правительственной связи и информации; Федеральный горный и промышленный надзор России;

Согласно Указу Президента РФ от 10 января 1994 г. федеральные министерства и государственные комитеты приобретали одинаковый статус. Однако нормативные акты, устанавливавшие статус этих центральных органов федеральной исполнительной власти, определяли различия в объеме и характере конкретных полномочий федеральных министерств и государственных комитетов. Перечень этих министерств и государственных комитетов устанавливался Президентом РФ.

Другие федеральные ведомства (государственные службы, федеральные надзоры и т.д.) имели также свой правовой статус, который фиксировался в Положениях об этих органах. Перечень федеральных ведомств утверждался Президентом РФ либо по его поручению Правительством РФ.

Федеральные органы исполнительной власти имели собственную компетенцию, которая обеспечивала им самостоятельность при осуществлении установленных за ними полномочий, однако в целом их деятельность велась под руководством Правительства РФ. Федеральные ведомства имели отраслевую и межотраслевую компетенцию, а также могли создаваться по конкретным вопросам, которые необходимо было урегулировать (например, Российское космическое агентство).

Как было уже отмечено, отдельные центральные органы федеральной исполнительной власти подчинялись Правительству РФ, а некоторые – непосредственно Президенту РФ, например Министерство обороны, Министерство внутренних дел.

В силу того, что в начале 1990-х гг. государство ослабило свое влияние на экономические процессы, возникла критическая ситуация с общей управляемостью экономикой. Повсеместно стала снижаться роль управленческих институтов и исполнительной дисциплины. Взамен ликвидированной отраслевой системы управления практически не создавались полноценные, отвечающие требованиям переходного периода к рыночным отношениям структуры административного управления и экономического регулирования. Стало очевидным, что необходимы решительные действия исполнительной власти по созданию новой системы управления экономикой.

Федеральная исполнительная власть заботилась об усилении отраслевых, функциональных структур в ущерб региональным или местным. Остались невыполненными многие решения Правительства РФ (в том числе и поручение Совета министров РФ от 2 ноября 1993 г.) о передаче части функций и полномочий центральных органов Российской Федерации органам исполнительной власти субъектов РФ. Постановлением Правительства РФ от 24 января 1994 г. № 29 была даже создана Комиссия Правительства РФ по оперативным вопросам⁴³ и утверждено Положение о ней.

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности; Департамент налоговой полиции РФ; Главное управление охраны РФ.

⁴³ Рос. газета. 1994. 3 февр.

Вплоть до середины 1990-х гг. весьма актуальной оставалась проблема регулирования региональными органами исполнительной власти деятельности находившихся в федеральной собственности предприятий при помощи экономических методов, к которым относились:

- проведение региональной политики налогообложения;
- предоставление налоговых льгот и субсидий;
- размещение на коммерческой основе региональных заказов;
- осуществление инвестиций в систему развития объектов федеральной собственности;
- разработка в субъектах РФ региональных программ и участие в выполнении федеральных программ;
- применение в соответствующих случаях штрафных санкций;
- участие в решении кадровых вопросов, т.е. в осуществлении политики в области создания и совершенствования персонала управления.

Как отмечалось в литературе, наиболее часто практиковалось делегирование федеральными органами регионам полномочий по управлению предприятиями, не подлежащими приватизации. Серьезное значение придавалось сфере взаимодействия центральных и местных органов власти посредством формирования инфраструктурных организаций⁴⁴.

Предлагалось разработать и принять новое *Положение о министерстве производственного назначения*, в котором четко устанавливался бы механизм управления федеральной государственной собственностью. В Положении можно было бы определить формы и методы участия государства в управлении акционированными предприятиями, выявить организационные и экономические рычаги управления федеральными программами. К недостаткам функционирования исполнительной власти относилось отсутствие четкого распределения полномочий и функций между федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов Федерации. Сложным считался и вопрос о том, как должна формироваться структурная и инвестиционная политика в отраслях, комплексах и секторах экономики.

Кроме того, предлагалось разработать и утвердить новое *Положение о министерстве и ведомстве непромышленного назначения* (в области культуры, науки, технической политики, образования, здравоохранения, окружающей среды и охраны природы и т.д.).

Постоянно дискутировался вопрос об уточнении и разграничении функций Аппарата Президента РФ, Совета Безопасности и Правительства РФ. Актуальной являлась в те годы проблема приоритетов в деятельности Аппарата Президента РФ и Совета Безопасности, а именно необходимость сосредоточения на функциях разработки стратегических направлений политики, анализа и оценок, информации и контроля. При этом образуемые в Аппарате Президента РФ и в Совете Безопасности структурные звенья не наделялись распорядительными полномочиями;

⁴⁴ См.: Мильнер Б. Управляемость экономики – главное условие всех преобразований // Деловой мир. 1994. 17 мая.

они создавались для обслуживания деятельности Президента РФ и не должны были подменять Правительство РФ. Необходимо было продолжить и практику передачи ряда органов государственного управления из подчинения Президента РФ в подчинение Правительства РФ. Задачи, структура и функции федеральных органов исполнительной власти во многом зависят от того, насколько полно и реально будут переданы регионам страны те полномочия, которые определены для них в Конституции РФ.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 (в ред. Указа Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326) «О системе федеральных органов исполнительной власти»⁴⁵ и № 1177 (в ред. указов Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326 и от 29 ноября 1996 г. № 1611) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴⁶ устанавливалась следующая система и структура из 68 органов:

- 1) Правительство РФ;
- 2) федеральные министерства – 21;
- 3) государственные комитеты РФ – 17;
- 4) федеральные комиссии России – 3 (по недвижимому имуществу и оценке недвижимости; по рынку ценных бумаг; федеральная энергетическая комиссия);
- 5) федеральные службы России – 20;
- 6) российские агентства – 3 (космическое агентство; агентство по патентам и товарным знакам; федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ);
- 7) федеральные надзоры России – 2 (горный и промышленный; по ядерной и радиационной безопасности);
- 8) Управление делами Президента РФ.

Таким образом, в структуру федеральных органов исполнительной власти стало входить и Правительство РФ, которое возглавило исполнительную власть в России и приобрело свою собственную структуру.

Данным указом Президента РФ предусматривалось формирование и тех органов исполнительной власти, которые были подведомственны Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами: Министерства внутренних дел РФ; Министерства иностранных дел РФ; Министерства обороны РФ; Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг; Федеральной архивной службы России; Федеральной службы безопасности РФ; Службы внешней разведки РФ; Федеральной службы железнодорожных войск РФ; Государственной налоговой службы РФ; Федеральной службы охраны РФ; Федеральной пограничной службы РФ; Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию; Фе-

⁴⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4081 ; № 37. Ст. 4264.

⁴⁶ Там же. Ст. 4082 ; № 37. Ст. 4264 ; № 50. Ст. 5625.

дерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ; Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности; Управления делами Президента РФ.

30 апреля 1998 г. Президент РФ Указом № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» видоизменил действовавшую ранее структуру федеральных органов исполнительной власти. Это объяснялось необходимостью формирования эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти, а также принятием ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В связи с этим некоторые органы федеральной исполнительной власти были упразднены (например, Главный высший аттестационный комитет РФ), некоторые – образованы (Министерство промышленности и торговли РФ; Министерство РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству), другие – переименованы (например, появилось Министерство региональной и национальной политики РФ вместо Министерства РФ по делам национальностей) и преобразованы (например, была преобразована и создана в качестве нового органа Государственная техническая комиссия при Президенте РФ).

В соответствии с этим указом Президента РФ в структуру федеральных органов исполнительной власти стали входить 62 органа (вместе с Правительством РФ):

- 1) Правительство РФ;
- 2) федеральные министерства – 22;
- 3) государственные комитеты РФ – 11;
- 4) федеральные комиссии России – 2;
- 5) федеральные службы России – 17;
- 6) российские агентства – 3;
- 7) федеральные надзоры России – 2;
- 8) иные федеральные органы исполнительной власти – 4 (например, Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ).

Однако уже 22 сентября 1998 г. Президент РФ издал новый Указ № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴⁷, которым также были упразднены ранее действовавшие органы (например, Министерство промышленности и торговли РФ; Государственный антимонопольный комитет РФ) и образованы новые (например, Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; Министерство РФ по делам Содружества Независимых Государств). В соответствии с данным указом число федеральных министерств и государственных комитетов увеличилось на 2; их стало соответственно 24 и 13.

Значительные изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти произошли в связи с принятием Указа Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполни-

⁴⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 39. Ст. 4886 ; № 50. Ст. 6126 ; № 52. Ст. 6393.

тельной власти»⁴⁸. Например, была образована Высшая аттестационная комиссия РФ; Министерство общего и профессионального образования РФ было преобразовано в Министерство образования РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 августа 1999 г. № 1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» были установлены новая система и структура федеральных органов исполнительной власти⁴⁹. Структура федеральных органов исполнительной власти выглядела следующим образом:

1. *Правительство РФ.*

2. *Федеральные министерства – 26:* по атомной энергии; внутренних дел; государственного имущества; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; по делам СНГ; по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций; по налогам и сборам; здравоохранения; иностранных дел; культуры; по физической культуре, спорту и туризму; науки и технологий; обороны; образования; по делам федерации и национальностей; природных ресурсов; путей сообщения; сельского хозяйства и продовольствия; топлива и энергетики; торговли; транспорта; труда и социального развития; финансов; экономики; юстиции.

3. *Государственные комитеты РФ – 11:* по делам Севера; по земельной политике; кинематографии; охране окружающей среды; рыболовству; телекоммуникациям; стандартизации и метрологии; строительству и жилищно-коммунальному комплексу; таможенный; молодежной политике; статистике.

4. *Федеральные комиссии России – 2:* по рынку ценных бумаг; энергетическая комиссия.

5. *Федеральные службы – 14:* внешней разведки; воздушного транспорта; архивная служба; геодезии и картографии; железнодорожных войск; миграционная; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; валютному и экспортному контролю; финансовому оздоровлению и банкротству; лесного хозяйства; налоговой полиции; охраны; пограничная служба.

6. *Российские агентства – 9:* авиационно-космическое; по боеприпасам⁵⁰; обычным вооружениям⁵¹; системам управления⁵²; судостроению; государственным резервам; дорожное; правительственной связи и информации при Президенте РФ.

⁴⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2727 ; № 24. Ст. 2938 ; № 27. Ст. 3308 ; № 30. Ст. 3775.

⁴⁹ Там же. № 34. Ст. 4223.

⁵⁰ Вопросы Российского агентства по боеприпасам : постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 906 // Рос. газета. 1999. 18 авг.

⁵¹ Вопросы Российского агентства по обычным вооружениям : постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 880 // Там же.

⁵² Вопросы Российского агентства по системам управления : постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 879 // Там же.

7. *Федеральные надзоры России – 2*: горный и промышленный (Госгортехнадзор России); по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России).

8. *Иные федеральные органы исполнительной власти – 3*: Главное управление специальных программ Президента РФ; Государственная техническая комиссия при Президенте РФ; Управление делами Президента РФ.

Позднее в данный указ Президентом РФ вносились соответствующие изменения и дополнения: например, Указом от 6 декабря 1999 г. № 1600⁵³ вместо российского статистического агентства появился Государственный комитет РФ по статистике; Указом от 15 октября 1999 г. № 1369 прекратила существование Высшая аттестационная комиссия РФ⁵⁴; Указом от 10 января 2000 г. № 18 устанавливалось, что Председатель Правительства РФ должен иметь семь заместителей, в том числе одного первого заместителя и Заместителя Правительства РФ – полномочного представителя Правительства РФ в Чеченской Республике⁵⁵.

Многие из рассматриваемых указов Президента РСФСР и Президента РФ были признаны позднее утратившими силу в связи с развитием федерального законодательства, например в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵⁶.

Следующий этап в развитии системы и структуры ФОИВ начался с Указа Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953)⁵⁷.

К числу федеральных органов исполнительной власти были отнесены⁵⁸:

1. Правительство РФ (*правовое положение устанавливалось ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»*).

⁵³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 50. Ст. 6199.

⁵⁴ Рос. газета. 1999. 19 окт.

⁵⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2. Ст. 169.

⁵⁶ О признании утратившими силу некоторых указов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 17 июня 2000 г. № 1110 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2678.

⁵⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 21. Ст. 2168 ; № 49. Ст. 4799. Во исполнение данного указа 26 мая 2000 г. Правительство РФ приняло распоряжение № 708-р, которое устанавливает порядок проведения соответствующей реорганизации федеральных органов исполнительной власти (см.: Рос. газета. 2000. 7 июня). Указом Президента РФ от 9 августа 2000 г. № 1476 были признаны утратившими силу некоторые ранее принятые акты Президента РСФСР и Президента РФ по вопросам федеральных органов исполнительной власти (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 33. Ст. 3353).

⁵⁸ Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти : утв. распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. // Право и экономика. 1999. № 10. С. 3–4.

2. *Федеральные министерства*⁵⁹ – 24: по атомной энергии; внутренних дел; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций; по налогам и сборам; здравоохранения; имущественных отношений; иностранных дел; культуры; обороны; образования; по делам федерации, национальной и миграционной политики; природных ресурсов; промышленности, науки и технологий; путей сообщения; связи и информатизации; сельского хозяйства; транспорта; труда и социального развития; финансов; экономического развития и торговли; энергетики; юстиции.

Федеральные министерства должны были проводить государственную политику и осуществлять государственное управление в установленной *сфере деятельности*, а также координировать в ней деятельность иных федеральных органов исполнительной власти. Как правило, такие формулировки содержались в положениях о федеральных министерствах. Например, п. 1 Положения о Министерстве юстиции РФ⁶⁰, утвержденного Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954, устанавливал, что оно является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим государственное управление в сфере юстиции, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство юстиции РФ выполняло, например, такие функции в сфере юстиции, как координация нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти; координация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния. Из указанного Положения видно, что Минюст России осуществлял большинство основных функций государственного управления (исполнение, контроль, регулирование, государственный учет, организация, координация, распорядительство, руководство, принятие актов управления).

Термин «*сфера деятельности*» определял основное назначение федерального министерства, которое из органа *отраслевого управления*, каковым оно было в период существования централизованного государственного управления, в 1990-х гг. превратилось в орган не только *отраслевого управления*, но и *межотраслевой координации*. В действ-

⁵⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Министерство : правовая модель и реальность // Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. М., 1997.

⁶⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 32. Ст. 4043. Аналогичное понимание назначения федерального министерства, т.е. как органа, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в конкретной сфере, а также координирующего деятельность в этой сфере иных государственных органов, содержится и во многих положениях о федеральных министерствах (см., например: Пункт 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 901 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 49. Ст. 4824).

ющем законодательстве не были определены термины «отрасль управления» или «отраслевое управление». Однако, учитывая реальную практику функционирования федеральных министерств, можно уверенно констатировать их наличие в деятельности отраслевого государственного управления. Это может подтвердить и комплексный анализ правового положения других федеральных органов исполнительной власти, который дает общее представление об их назначении, месте в системе органов и основных отличиях.

Правовой статус федеральных министерств в тот период устанавливался в соответствующих положениях, которые утверждались либо Президентом РФ, либо Правительством РФ. Как уже отмечалось, некоторые федеральные министерства были подчинены непосредственно Президенту РФ, который утверждал положения о них. Положения об остальных федеральных министерствах утверждались Правительством РФ. Например, Положение о Министерстве юстиции РФ утвердил 2 августа 1999 г. Президент РФ, так как он осуществлял руководство деятельностью этого министерства, а Правительство РФ координировало его деятельность. Положение о Министерстве торговли РФ⁶¹ утвердило Правительство РФ. Оно являлось федеральным органом исполнительной власти, проводившим единую государственную торговую политику и осуществлявшим управление в области внешнеторговой деятельности, торгово-экономических связей с иностранными государствами, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, внутренней торговли и общественного питания, а также координацию деятельности в этой области других федеральных органов исполнительной власти и в установленном порядке – соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральное министерство имело *центральный аппарат*. Федеральные министры утверждали структуру и штатное расписание центрального аппарата министерства в пределах установленной численности и фонда оплаты труда работников, а также смету расходов на содержание центрального аппарата в пределах выделенных на соответствующий период бюджетных ассигнований.

Деятельностью федерального министерства на основе единоначалия руководил министр, который нес персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на министерство, за результаты его работы, качество выполнения своих полномочий. Федеральный министр распределял обязанности между своими заместителями и устанавливал их полномочия, поручал им исполнение части своих полномочий, определял полномочия руководителей структурных подразделений (департаментов, управлений, отделов) и руководителей образованных территориальных органов, контролировал их деятельность, издавал в

⁶¹ Положение о Министерстве торговли РФ : утв. постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1420 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 52. Ст. 6413.

пределах своей компетенции постановления, приказы, распоряжения, давал указания, осуществлял контроль за их исполнением, назначал на должность и освобождал от должности работников центрального аппарата министерства. Для рассмотрения основных вопросов деятельности в федеральном министерстве была образована *коллегия* в составе министра, его заместителей, руководителей структурных подразделений, представителей иных федеральных органов исполнительной власти, ученых и специалистов. В федеральном министерстве могли образовываться специальные научно-технические, экспертные и научные советы, комиссии, состав которых и положения о них утверждались соответствующим федеральным министром.

3. *Государственные комитеты РФ* – 6: по физической культуре, спорту и туризму; рыболовству; стандартизации и метрологии; статистике; строительству и жилищно-коммунальному комплексу; таможенный.

Государственные комитеты РФ на коллегиальной основе осуществляли *межотраслевую координацию* по отнесенным к их ведению вопросам, а также *функциональное регулирование* в конкретной сфере деятельности. Таким образом, сфера их деятельности ограничивалась, как правило, лишь осуществлением межотраслевой координации, т.е. выполнением преимущественно такой функции государственного управления, как координация. Государственный комитет возглавлял председатель, который назначался на эту должность Правительством РФ. Для рассмотрения важнейших вопросов в государственном комитете была создана *коллегия*, состоявшая из руководителя государственного комитета, его заместителей, руководителей территориальных органов.

4. *Федеральные комиссии России*. В то время их было 2: по рынку ценных бумаг; энергетическая комиссия. Они осуществляли свою деятельность на базе утвержденных положений, устанавливавших их правовой статус. Федеральные комиссии – самостоятельные органы исполнительной власти, призванные осуществлять государственное регулирование в топливно-энергетическом комплексе и в сфере организации рынка ценных бумаг. Анализ положений об указанных органах позволяет констатировать, что их управленческая деятельность и полномочия были практически такими же, как и у государственных комитетов.

5. *Федеральные службы*. Их было 13: государственная фельдъегерская служба; внешней разведки; архивная служба; геодезии и картографии; железнодорожных войск; служба земельного кадастра; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; финансовому оздоровлению и банкротству; налоговой полиции; охраны; пограничная служба; специального строительства.

Федеральные службы осуществляли *отраслевое государственное управление, исполнительно-распорядительную деятельность, используя при этом методы регулирования, контроля, разрешения и координации*. Они действовали на основе утвержденных положений, в которых определялись цель, задачи, полномочия, организация деятельности и

структура этих федеральных органов исполнительной власти. Данные органы следует отличать от других государственных служб, которые не были самостоятельными организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти и входили в структуру других органов. Например, в систему Министерства здравоохранения РФ входила государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ, которая объединяла органы и организации, действовавшие в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения⁶².

6. *Российские агентства* – 8: авиационно-космическое; по боеприпасам; обычным вооружениям; системам управления; судостроению; патентам и товарным знакам; государственным резервам; правительственной связи и информации при Президенте РФ. Например, Российское агентство по судостроению, Положение о котором было утверждено постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1418⁶³, осуществляло исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в сфере судостроительной промышленности, включая научные исследования, разработку, производство, модернизацию и утилизацию продукции военного и гражданского судостроения. Таким образом, российские агентства являлись федеральными органами исполнительной власти, обеспечивавшими реализацию государственной политики в конкретных областях государственной деятельности. Выделение агентств в качестве федеральных органов исполнительной власти у ряда ученых вызывало сомнение⁶⁴.

7. *Федеральные надзоры России*. В то время их было 2: горный и промышленный (Госгортехнадзор России); по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России). Выделение в системе органов федеральной исполнительной власти такой организационно-правовой формы, как федеральный надзор, было обусловлено необходимостью осуществления в указанных сферах (горная и промышленная деятельность, ядерная и радиационная безопасность) особого вида надзорной деятельности, сконцентрированной в специальных органах. Федеральные надзоры осуществляли важные контрольно-надзорные полномочия в соответствующих сферах. Они действовали на основе утвержденных положений об этих органах, имели определенную структуру, полномочия, права и ответственность.

8. *Иные федеральные органы исполнительной власти* – 4: Главное управление специальных программ Президента РФ; Государственная техническая комиссия при Президенте РФ; Управление делами Президента РФ; Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами. Очевидно, что данные

⁶² Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 680 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27. Ст. 3197.

⁶³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 52. Ст. 6411.

⁶⁴ См., например: Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 182.

органы входили в структуру федеральных органов исполнительной власти в силу важности их роли в процессе государственного управления и необходимости более эффективного взаимодействия этих органов с другими органами исполнительной власти. Следует отметить, что в 1996 г. «комитеты Российской Федерации» как организационно-правовая форма федеральных органов исполнительной власти были ликвидированы; формально они отсутствуют и в настоящее время. Однако в числе «иных федеральных органов исполнительной власти» Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. был учрежден Комитет РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами (как федеральный орган исполнительной власти), который осуществлял в пределах своей компетенции реализацию решений Президента РФ и Правительства РФ по вопросам регулирования и контроля деятельности в области военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами. Руководство деятельностью указанного Комитета осуществлял Президент РФ, а координацию этой деятельности – Правительство РФ и Министерство обороны РФ в соответствии со своими полномочиями. Непосредственно руководил этим Комитетом заместитель министра обороны РФ, который одновременно исполнял обязанности председателя Комитета РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами. В Комитете была образована коллегия, в состав которой входили председатель Комитета (председатель коллегии), заместители председателя Комитета и его руководящие сотрудники.

Как и в предыдущих указах Президента РФ, в анализируемом Указе Президента РФ от 17 мая 2000 г. руководство деятельностью некоторых федеральных органов исполнительной власти устанавливалось самим Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Основным и самым заметным результатом проведенной в России *административной реформы* явилось изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Данным указом было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят: 1) *федеральные министерства*; 2) *федеральные службы*; 3) *федеральные агентства*.

Были определены понятия и виды функций федеральных органов исполнительной власти: 1) *функции по принятию нормативных правовых актов*; 2) *функции по контролю и надзору*; 3) *функции по управлению государственным имуществом*; 4) *функции по оказанию государственных услуг*. Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществлял Президент РФ, определялись указом Президента РФ, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляло Правительство РФ, – постановлением Правительства РФ.

Федеральное министерство – это федеральный орган исполнительной власти, выполнявший функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Федеральное министерство на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ *самостоятельно осуществляло правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществлялось исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.*

Было определено, что федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе выполнять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Федеральное министерство осуществляло *координацию и контроль деятельности находившихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.*

Федеральная служба – это федеральный орган исполнительной власти, осуществлявший функции по контролю⁶⁵ и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, проведения борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.

Федеральная служба в пределах своей компетенции издавала индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов *федерального министерства, осуществлявшего координацию и контроль деятельности службы.* Федеральная служба могла быть подведомственна Президенту РФ или находилась в ведении Правительства РФ. Федеральная служба была не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство – это федеральный орган исполнительной власти, выполнявший в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным иму-

⁶⁵ См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 125–186.

ществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавлял руководитель (директор) федерального агентства. Оно могло иметь статус коллегияльного органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции могло издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществлявшего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство могло быть подведомственно Президенту РФ и было не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, и их заместители назначались на должность и освобождались от должности Президентом РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, утверждались Президентом РФ. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, назначались на должность и освобождались от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, выполнявших координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств. Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, назначались на должность и освобождались от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

В настоящее время действует следующая структура федеральных органов исполнительной власти (в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»):

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам⁶⁶.

⁶⁶ Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти рекомендован распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788.

1. *Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России).*

2. *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).*

3. *Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России).*

3.1. *Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).*

4. *Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России).*

4.1. *Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России).*

4.2. *Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России).*

4.3. *Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России).*

5. *Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России).*

5.1. *Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России).*

5.2. *Федеральная служба судебных приставов (ФССП России).*

6. *Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России).*

7. *Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России).*

8. *Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России).*

9. *Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия, ФСВНГ).*

10. *Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России).*

11. *Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба) (Росфинмониторинг).*

12. *Федеральное архивное агентство (Росархив).*

13. *Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство) (ГУСП).*

14. *Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).*

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляют Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

1. *Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России).*

1.1. *Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор).*

1.2. *Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России).*

2. *Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России).*

2.1. Федеральное агентство по туризму (Ростуризм).

3. *Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобнауки России).*

3.1. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

3.2. Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь).

4. *Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).*

4.1. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).

4.2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

4.3. Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).

4.4. Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

4.5. Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

5. *Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России).*

5.1. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование).

6. *Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России).*

7. *Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России).*

7.1. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор).

7.2. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать).

7.3. Федеральное агентство связи (Россвязь).

8. *Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Минкавказ России).*

9. *Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России).*

9.1. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

9.2. Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство).

10. *Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России).*

11. *Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России).*

12. *Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России).*

12.1. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

12.2. Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация).

- 12.3. Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).
- 12.4. Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).
- 12.5. Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот).
13. *Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд).*
 - 13.1. Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).
14. *Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России).*
 - 14.1. Федеральная налоговая служба (ФНС России).
 - 14.2. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование).
 - 14.3. Федеральная таможенная служба (ФТС России).
 - 14.4. Федеральное казначейство (Казначейство России).
15. *Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития).*
 - 15.1. Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация).
 - 15.2. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).
 - 15.3. Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент).
 - 15.4. Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв).
 - 15.5. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).
16. *Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России).*

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

1. *Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).*
2. *Федеральная служба государственной статистики (Росстат).*
3. *Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).*
4. *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).*
5. *Федеральное агентство научных организаций (ФАНО России).*
6. *Федеральное агентство по делам национальностей.*

В соответствии с указами Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 и от 21 мая 2012 г. № 636 были разработаны и утверждены новые положения о некоторых федеральных органах исполнительной власти, например: Положение о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г.

№ 400; Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404; Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406; Положение о Министерстве спорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 607; Положение о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664.

Нужно отметить, что и после принятия Указа Президента от 21 мая 2012 г. № 636 в структуру федеральных органов исполнительной власти вносятся изменения и дополнения. Например, в связи с созданием в ноябре 2013 г. Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 утверждено Положение об этом Федеральном министерстве.

Можно без труда предположить, что уже в обозримом будущем, учитывая опыт реорганизации системы и структуры ФОИВ, в этой важнейшей части государственного управления произойдут перемены.

Таким образом, кратко проведенный анализ нормативно-правового порядка формирования ФОИВ за последние 25 лет позволяет констатировать: во-первых, определенную логику и основные этапы развития административного законодательства, устанавливающего систему и структуру ФОИВ; во-вторых, создание конкретных видов организационно-правовых форм ФОИВ; в-третьих, сложности и противоречия административных процедур в формировании и функционировании ФОИВ; в-четвертых, потребность в глобальном обобщении данного опыта публичного администрирования с целью подготовки проекта соответствующего законодательного акта, который и определял бы надлежащую в организационном плане и эффективно действующую систему и структуру ФОИВ; в-пятых, целесообразность проведения модернизации системы и структуры ФОИВ в соответствии с конституционно-правовыми нормами, с использованием как сложившихся в России административных традиций в этой сфере публичного управления, так и позитивного зарубежного опыта формирования центральных органов государственного управления.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, ведущий кафедрой административного и муниципального права

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Honoured Scientist of Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: juristar@vmail.ru

Tel.: 8(473) 255-07-19

УДК 342.922

ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО
СТРОИТЕЛЬСТВА СИСТЕМЫ МВД РОССИИ:
ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Ю. Е. Аврутин

Санкт-Петербургский университет МВД России

Поступила в редакцию 4 августа 2016 г.

Аннотация: обосновывается авторское понимание доктринальных оснований формирования государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России; раскрывается содержательная специфика образующих ее модернизационных и реформационных процессов; доказывается необходимость двух «доктринальных опор» модернизационных процессов: научной – в форме «права принятых в науке мнений» и нормативной – в одной из возможных юридических форм организации действующего позитивного права. Анализируется содержание происходящих процессов модернизации системы МВД России; раскрываются недостатки и проблемные вопросы институционально-функциональных преобразований; обосновывается авторское видение узловых проблем организационно-правового строительства системы МВД России и возможные пути их решения.

Ключевые слова: система МВД России, полиция, модернизация, реформирование, государственная политика, юридическая доктрина, государственная доктрина.

Abstract: the author's understanding of the doctrinal Foundation of the formation of state policy in the sphere of organizational and legal construction of the system of the MIA of Russia; reveals substantial specifics make up its modernisation and reformation processes; the necessity of two «doctrinal pillars» of modernization processes: the scientific – in the form of «law taken in the science of opinions, and normative – in one of the possible legal forms of the organization of operating positive law. The author's vision of the key problems of the legal construction of the system of the MIA of Russia and possible ways of their solution.

Key words: the system of the MIA of Russia, the police, modernization, reform, government policy, legal doctrine, governmental doctrine.

Более 300 лет, если начинать исторический отсчет с момента учреждения в Петербурге *полицимейстерской канцелярии*, система МВД России находится в постоянном поиске некой оптимальной модели своего институционального и функционального построения, наилучшим образом приспособленной к решению возлагаемых на министерство задач в сфере обеспечения государственной власти и публичного право-

порядка¹. Нет необходимости доказывать, что содержание этой модели всегда было отражением соответствующей *государственной политики*, независимо от того, были ли эта политика и соответствующая ей институционально-функциональная модель «материализованы» в каких-то документах или оставались на уровне политических деклараций или ведомственных циркуляров.

Как, в каких формах в современных условиях должна формироваться и реализовываться *государственная политика* в сфере организационно-правового строительства системы МВД России дел? Попытаемся тезисно сформулировать свое видение ответа на этот вопрос.

При всем многообразии подходов к пониманию государственной (публичной) политики² государственная политика в сфере организационно-правового строительства системы МВД России, на наш взгляд, представляет собой *стратегический социально ориентированный вектор* правотворческой и организационной государственной деятельности, направленной на достижение и реализацию этой системой общезначимых целей обеспечения правопорядка.

Перефразируя верную мысль В. Н. Шевченко о соотношении реального развития общества и его предполагаемого вектора³, можно сказать, что в реальной истории едва ли возможно построить идеально функционирующее Министерство внутренних дел, но можно сформулировать и нормативно закрепить вектор развития его институционально-функциональной структуры, способной при всех общественно-политических катаклизмах сохранять избранный тип *социального назначения* ведомства, предопределенный конституционными ценностями в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка.

Этот вектор имеет внутреннее содержание и внешнюю форму выражения, объединенные нами в конструкцию «*доктринальные основания формирования и реализации государственной политики модернизации системы МВД России*». При этом мы исходим из двух смысловых значений понятия «доктрина».

В первом значении – это *совокупность юридико-научных трактовок и суждений о позитивном праве*, его источниках, системе, структуре, действии и применении, нарушении и восстановлении. Соответственно, доктринальные основания государственной политики модернизации системы МВД могут быть представлены различными концепциями, учениями, теориями, отражающими процесс и результат выдвижения и обоснования научных идей, взглядов, гипотез, представлений о сущности и назначе-

¹ См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России : теория, история, перспективы. СПб., 2003.

² См.: Сулакшин С. С. Современная государственная политика и управление : курс лекций. М., 2013 ; Бабосова Е. С. Концептуализация понятия «публичная политика» // Социологический альманах. 2013. № 4.

³ См.: Шевченко В. Н. Вектор развития российской цивилизации и политические стратегии власти // Политические стратегии Российского государства как философская проблема / отв. ред. В. Н. Шевченко. М., 2011. С. 16.

нии органов внутренних дел в современной России, необходимых для их надлежащего функционирования правовых средств, в том числе закрепляющих статус ведомства, статус и полномочия его должностных лиц.

Наряду с юридической доктриной как некой абстрактной моделью позитивного права, отражающей, по Л. И. Петражицкому, «право принятых в науке мнений» (*communis doctorum opinio*)⁴, существуют и *государственные доктрины*. Во втором смысловом значении доктрина как *категория действующего права* – это официальный политический документ (акт), формирующий доктринально-концептуальные основы государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества. Эти основы могут быть представлены собственно доктринами⁵, активно разрабатываемыми в последнее время «концепциями», «стратегиями», «основными направлениями политики», «национальными проектами», «программами» (президентскими, федеральными, федеральными целевыми, государственными, ведомственными целевыми, специальными)⁶, а также «дорожными картами» – планами решения тех или иных задач, в том числе в сфере государственного и муниципального управления⁷, экономики и бизнеса⁸.

⁴ *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. С. 463.

⁵ В настоящее время действует восемь доктрин: военная доктрина, которая предусмотрена Конституцией РФ (п. 3 ст. 83), доктрина продовольственной безопасности, морская доктрина на период до 2020 г., доктрина информационной безопасности, доктрина развития российской науки, национальная доктрина образования, экологическая доктрина, доктрина среднего медицинского и фармацевтического образования.

⁶ Подсчитать точно документы, действующие на различных уровнях – от федерального до муниципального – практически невозможно. Только стратегий, утвержденных указами Президента РФ насчитывается пять («О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года», «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»).

⁷ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения»: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2599-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2. Ст. 130; «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и отмене распоряжений Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р и от 17.12.2010 № 2295-р»: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р (ред. от 26.03.2013) // Там же. Ст. 110; О методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий (региональных «дорожных карт») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)»: приказ Минтруда России от 18 января 2013 г. № 21 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 3.

⁸ См.: *Кичигин Н. В., Нанба С. Б., Рафалюк Е. Е.* «Дорожная карта» бизнеса в правовом пространстве // Журнал рос. права. 2012. № 5. С. 24–34.

Какие-либо требования к форме, содержанию и функциональному назначению соответствующих документов отсутствуют, в силу чего трудно понять, почему в одном случае принята доктрина, в другом – концепция, а в третьем – стратегия. Нет и общепринятого порядка утверждения и введения в действие этих документов: они могут быть одобрены или утверждены Указом Президента РФ либо просто утверждены им без издания специального акта; утверждены распоряжением или постановлением Правительства РФ, одобрены им, причем в тексте документа и распоряжении (постановлении) могут называться различные формы юридического санкционирования.

При всех очевидных недостатках факт наличия *доктринальных нормативных документов* свидетельствует о существовании осмысленного, рассчитанного на перспективу, *юридически* оформленного стратегического плана развития той или иной сферы публичного управления и органов публичной администрации, в которой получают (или не получают) отражение доктринальные суждения ученых о возможных путях такого развития.

Гипотетически доктринальные суждения об организационном строительстве органов внутренних дел, правовом обеспечении их деятельности и их нормативное закрепление в политико-правовых актах (доктринах, концепциях, стратегиях и т.д.) и должны создавать *доктринальные основания* государственной политики *модернизации системы* МВД России. Акцентируя внимание на термине «модернизация», тем самым мы акцентируем внимание на *динамичности* государственной политики в этой сфере.

Модернизация в широком социальном контексте понимается как адаптация самого государства, его институтов, правовой системы и механизмов правовой регуляции к изменяющимся социально-политическим, экономическим, международно-правовым, геополитическим и другим реалиям⁹. Соответственно модернизацию системы МВД России можно рас-

⁹ См.: Гавров С. Н. Модернизация России : постимперский транзит / предисловие Л. С. Перепелкина. Lincoln, 2009 ; Березуев Е. А. Феномен модернизации : философско-культурологический и антропологический аспекты : дис. ... канд. филос. наук. Белгород, 2007 ; Тихомиров Ю. А. О модернизации государства // Журнал рос. права. 2004. № 4. С. 5–12 ; Саломатин А. Ю. Мировые модернизационные процессы, предпосылки, истоки, основные сферы и этапы // Модернизация государства : зарубежный и отечественный опыт : сб. науч. статей. Пенза, 2005. С. 6–10 ; Белинков А. В. Модернизация права в России (теоретический анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999 ; Малько А. В., Саломатин А. Ю. Модернизация права в глобальном измерении // Модернизация права : зарубежный и отечественный опыт : сб. науч. статей / отв. ред. А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. Пенза, 2004. С. 12–21 ; Голоскоков Л. В. Модернизация российского права : теоретико-информационный аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006 ; Серкина Н. Е. Парадигма социального управления в теории и практике социальной модернизации : дис. ... канд. филос. наук. Йошкар-Ола, 2005 ; Митин А. Н. Управленческие факторы модернизации отечественной системы судебной власти // Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 50–53.

сма́тривать как поиск и реализацию мер экономического, юридического, организационного, воспитательного и т.д. характера, обеспечивающих *адаптацию* деятельности всех структурных подразделений и их должностных лиц к реалиям общественно-политического развития страны.

При всем многообразии этих реалий для органов внутренних дел важнейшее значение имеют, пожалуй, три основных «кластера»¹⁰. Во-первых, степень демократических преобразований в обществе, реальность следования конституционным ценностям, закрепляющих взаимоотношение человека и государства. Это создает *юридико-аксиологический* ориентир модернизационных процессов. Во-вторых, состояние преступности и правонарушений. Это создает *тактический* и *ресурсный* (кадровый, научно-технический, финансовый) ориентиры модернизационных процессов. В-третьих, нормативная модель, закрепляющая целевое назначение органов внутренних дел (полиции) в обществе. Это создает *организационный, институциональный и функциональный* ориентиры модернизационных процессов. Совокупность этих ориентиров создает в конечном итоге *пространственные* (федеральный, региональный, местный) и *временные* (год, два года, пять лет) координаты модернизации системы.

Составной частью адаптационных процессов, образующих сущность модернизации, является *реформирование*, т.е. процесс переустройства существующих порядков, институтов, методов, средств функционирования системы МВД России на основе *нововведений* и *инноваций* – конкретных решений, учитывающих достижения науки и передового опыта в области правоохраны, которые серьезно повышают ее эффективность.

Таковы исходные, теоретические рассуждения о доктринальных основаниях формирования и реализации государственной политики модернизации системы МВД России. Главным здесь является презюмирование двух «доктринальных опор» модернизационных процессов: *научной* – в форме «права принятых в науке мнений» и *нормативной* – в одной из возможных юридических форм организации действующего позитивного права. В идеальном варианте теоретические конструкции должны *предвосхищать* юридические конструкции позитивного права, обеспечивать их научную обоснованность. А как дело обстоит на практике?

Строго говоря, весь исторически обозримый путь становления и развития Министерства внутренних дел в нашей стране – это путь перманентных реформ разной степени интенсивности, успешности и завершенности.

¹⁰ Кластер (англ. *cluster* – скопление, кисть, рой) – объединение нескольких элементов, которое может рассматриваться как самостоятельная единица, обладающая определенными свойствами. Трактовки этого понятия в различных областях знания значительно отличаются друг от друга (см., например: *Тарасенко В. В.* Социологическое определение территориальных кластеров // Вестник Адыгейского гос. ун-та. Серия 1, Регионоведение : философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 3. С. 243–248 ; *Тищенко Л. Г.* Математические методы в юриспруденции : теория и практика применения // Приоритетные научные направления : от теории к практике. 2013. № 6. С. 71–79.

Движителем этих процессов практически всегда были потребности и интересы публичной политической власти, крайне редко учитывающей научные представления о наилучшей организации полицейской деятельности.

Новейший этап модернизации системы МВД России берет свое *официальное* начало с Указа Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹¹, в котором прямо было сказано о необходимости модернизации ведомства. На наш взгляд, в процесс модернизации министерства все субъекты его практической реализации включились, мягко говоря, спонтанно, не имея четких представлений ни об организационных формах реализации инициированных сверху преобразований, ни твердой уверенности в долговременности избранного курса переустройства ведомства. Сам Указ, в котором Правительству отводилось всего два месяца на подготовку фундаментальных по своей сути предложений по оптимизации структуры органов внутренних дел, совершенствованию кадрового и тылового обеспечения, освобождению милиции от несвойственных ей функций, воспринимался скорее как вынужденная и острая реакция высшего политического руководства на ситуацию в самом Министерстве, чем как *политико-правовая установка* на кропотливую и вдумчивую нормотворческую и организационную работу по обновлению одного из ведущих ведомств, призванного обеспечивать законность и правопорядок, защищать права и законные интересы граждан.

Как показывает отечественный опыт, для реализации крупномасштабных проектов модернизации системы МВД в России всегда чего-то не хватало – времени, денег, политической воли, как это было, например, в начале прошлого века с проектом преобразования полиции в Империи¹² или в конце прошлого века с Концепцией развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России на 1996–2005 гг.¹³

Нынешний почти шестилетний этап проходит бурно, сопровождаясь кардинальными переменами и в правовом регулировании, и в организационном построении ведомства. Уже в силу этого происходящие процессы никак нельзя назвать очередным «косметическим ремонтом». Скорее это «капитальный ремонт», но без «детального плана и реальной сметы». В связи с этим, помимо прочего, очень важно, чтобы модернизация ведомства не повторяла ошибок административной реформы, которая, по оценкам весьма авторитетных ученых, в частности академика Т. Я. Хабриевой, преимущественно «вращается» вокруг достаточно беспорядочных изменений в структуре и полномочиях органов исполнительной власти¹⁴.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6536.

¹² См.: Учреждение полиции : проект, выработанный Межведомственной комиссией под председательством сенатора А. А. Макарова по преобразованию полиции в Империи. СПб., 1911. С. 1–71.

¹³ Приказ МВД РФ от 20 марта 1996 г. № 145.

¹⁴ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.

Складывающаяся практика модернизации (реформирования) МВД России позволяет выделить несколько групп *рисков* на этом пути:

а) подмена процессов модернизации политическими и конъюнктурными трансформациями отдельных полномочий и функций структурных подразделений и должностных лиц системы МВД России;

б) сведение процессов модернизации к перманентным структурным преобразованиям центрального аппарата МВД России и его территориальных подразделений;

в) перманентные изменения в приоритетных направлениях модернизации системы МВД России;

г) сворачивание процессов модернизации, в том числе путем отказа от надлежащего ресурсного обеспечения реформирования системы МВД России в целом или ее отдельных направлений.

Для того чтобы минимизировать возможные риски, идеи и направления модернизации должны рассматриваться не только как концептуальная основа перспективного развития системы МВД, но и как ее *юридическая основа*. Это значит, что цели модернизации должны представлять собой *законодательно зафиксированную* государственную политику по вопросам социального предназначения и организационно-правового строительства органов внутренних дел, их месте и роли в обществе, целях, задачах, формах и методах деятельности по обеспечению правопорядка.

Серьезный шаг на этом пути сделан с принятием Федерального закона «О полиции». Впервые в отечественной практике правового регулирования деятельности полиции законодательно зафиксировано *назначение* полиции, а в отдельной главе закреплён развернутый и детализированный перечень *принципов* ее деятельности, чего не было и нет ни в одном статутном законе.

Однако вне нормативного оформления осталась *концептуальная* идея формирования полиции как нового правоохранительного института – идея выстраивания *партнерской модели* взаимоотношений российской полиции и общества, ориентированной на сотрудничество полиции с институтами гражданского общества и гражданами в процессе противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Ряд норм закона о полиции косвенно эту модель отражает, но в целом ее сущностные характеристики так и остались на уровне пояснительной записки к законопроекту, которую сегодня мало кто перечитывает. Может быть, по этой причине доктринальные идеи взаимодействия полиции и общества так и не стали повседневной практикой полицейской деятельности.

Не менее важно и другое. Идея партнерских отношений, пусть только на концептуальном уровне, сформулирована применительно к полиции, т.е. «составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел» (ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О полиции»); к полиции относятся и принципы ее деятельности, которые «по своей сути являются *аксиологической и формаль-*

но-юридической объективацией ведущих конституционных категорий, формирующих институт прав и свобод человека»¹⁵. Возникает вопрос: как назначение полиции, принципы ее деятельности, ориентированные на выстраивание партнерских отношений с институтами гражданского общества и отдельными гражданами, могут быть экстраполированы на «не полицейскую» часть системы МВД России? Да и возможна ли в принципе такая экстраполяция, если сегодня, после формирования войск национальной гвардии, только полиция реально обеспечивает противодействие преступности, охрану общественного порядка и безопасности.

Участвующие в выявлении, раскрытии и расследовании преступлений следственные подразделения системы МВД России руководствуются иными принципами, сформулированными в УПК РФ. Структурные подразделения центрального аппарата МВД и его территориальных подразделений, занимающиеся кадровой, договорно-правовой, информационно-аналитической, финансово-экономической и другой деятельностью и не являющиеся полицией, по определению имеют собственное предназначение и не могут ориентироваться на принципы полицейской деятельности.

В связи с этим значительно повышается *организующая* роль министерства, стабильность его организационной структуры, обоснованность и реальность выполнения *своего* предназначения – выработки и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Это организующая роль должна «настраивать» содержание деятельности обеспечивающих, т.е. не полицейских, служб на создание соответствующих условий (аналитических, кадровых, нормативных и др.), при которых надлежащим образом реализуется законодательно закрепленное предназначение полиции.

Отсюда настоятельная необходимость реализации неоднократно высказывавшейся нами идеи о разработке и утверждении на высшем государственном уровне нормативного доктринального акта – Стратегии или Концепции организационно-правового строительства и развития органов внутренних дел Российской Федерации, закрепляющего не только идеи модернизации, но и ее этапы, механизмы реализации¹⁶. Подобная идея сейчас реализована в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹⁷, в кото-

¹⁵ Аврутин Ю. Е. Конституционализация правового регулирования деятельности российской полиции : аксиологические и формально-юридические аспекты // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 2 (54). С. 51–54.

¹⁶ См.: Аврутин Ю. Е. Модернизация российской милиции : понятие, содержание, политико-правовые и социальные детерминанты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина : в 2 ч. СПб., 2010. С. 3–16.

¹⁷ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.07.2016).

ром записано, что Президент утверждает концепцию и план строительства и развития войск национальной гвардии (п.8 ч. 2 ст. 6). Полагаем, что аналогичная норма должна содержаться и в «полицейском» законодательстве. Важность этого шага трудно переоценить в силу различных причин. Обозначим свое видение некоторых из них.

Начиная с конца 90-х гг. прошлого века МВД России постепенно утрачивало свой статус ведомства в сфере «внутренних дел». В 1997 г. началось реформирование уголовно-исполнительной системы, завершившееся в 1998 г. передачей мест лишения свободы из МВД РФ в Минюст РФ¹⁸. В конце 2001 г. Министерство «потеряло» противопожарную службу, переданную в МЧС РФ¹⁹, в 2004 г. утратило контроль над ставшей самостоятельной миграционной службой²⁰, в 2016 г. лишилось внутренних войск, а вместе с ними таких сугубо полицейских служб, как вневедомственная охрана и лицензионно-разрешительные подразделения. Правда, в апреле 2016 г. МВД вернула себе весь объем полномочий в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в сфере миграции, получив всю штатную численность упраздненной Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и урезанную на 30 % штатную численность упраздненной Федеральной миграционной службы²¹.

За всеми этими организационными пертурбациями, прикрываемыми лозунгами оптимизации штатной численности или совершенствования государственного управления, стоит, как нам кажется, недопонимание важности стабильности (не застоя!) институционально-функционального построения такого специфического ведомства, как министерство внутренних дел. Передача мест лишения свободы в Минюст, например, фактически сломала десятилетиями налаживаемую систему оперативного сопровождения выявления и раскрытия преступлений «прошлых лет». Федеральная миграционная служба объективно не могла работать без поддержки участковых инспекторов и сотрудников уголовного розыска. Трудно найти логические объяснения наделения военнотружущих на-

¹⁸ О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 4683 ; О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 июля 1998 г. № 904 (ред. от 08.05.2005) // Там же. 1998. № 31. Ст. 3841.

¹⁹ О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности : указ Президента РФ от 9 ноября 2001 г. № 1309 (ред. от 27.10.2011) // Там же. 2001. № 46. Ст. 4348.

²⁰ Вопросы Федеральной миграционной службы : указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 (ред. от 11.03.2012) // Там же. 2004. № 30. Ст. 3150.

²¹ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

циональной гвардии полицейскими полномочиями, изъятие из компетенции полиции контроля (надзора) в сферах оборота оружия, частной охранной деятельности и вневедомственной охраны.

Хотелось бы ошибиться, но предполагаем, как трудно и неэффективно будут решаться вопросы практической реализации положения об оперативном подчинении руководителям территориальных органов внутренних дел СОБРОВ и ОМОНов; сколько дополнительных бюджетных средств потребуется для формирования несуществующей сейчас территориальной инфраструктуры федеральной службы войск национальной гвардии.

Все это говорит о том, что предлагаемая нами Концепция должна регулировать перспективы организационно-правового строительства не только полиции, а именно системы МВД России в целом. Концепция как юридическая форма государственной политики в сфере строительства системы МВД России должна минимизировать риски не только ее постоянного организационного перекраивания, но и либо беспорядочной смены приоритетов функционирования, либо стагнации форм и методов обеспечения правопорядка.

Анализируя процессы модернизации на различных этапах отечественной истории, С. Н. Гавров приходит к неутешительному выводу: «Наша историческая беда заключается в том, что российская модернизация способствует не столько вхождению России в модернность, сколько укреплению феодально-имперских оснований культурно-цивилизационной системы»²². Не вступая в дискуссию по поводу излишней безапелляционности такой констатации, хотелось бы отметить, что модернизация системы МВД России ни при каких условиях не должна привести к *реанимации имперских начал* в ее организационно-правовом строительстве, какой бы гипотетической такая опасность ни казалась²³.

Другой важный момент. Одним из выделяемых в теории значений, типов или видов модернизации является так называемая «догоняющая» модернизация как реакция на вызов западной цивилизации модерности, на который каждое общество дает или не дает ответа в соответствии со своими принципами, национальными традициями, заложенными в результате длительного общественно-политического развития²⁴.

Модернизация системы МВД по своей сути, по исходным причинам ее начала, как бы обидно для нас это ни звучало, является модернизаци-

²² Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М., 2004. С. 18.

²³ Не следует забывать, что пока мы живем в обществе переходного периода, идея классика транзитологических концепций А. де Тервиля о воспроизводстве старых правил игры в новых политических формах выглядит как нельзя более актуальной для России. Это касается широкого круга проблем, в том числе и реальных, а не декларированных ориентаций органов правоохраны (см.: Токвил де А. Старый порядок и революция. М., 1997. С. 160).

²⁴ См.: Гидденс Э. Последствия модернити // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. М., 1999. С. 119.

ей *догоняющего типа*, ориентированной на правоохранный опыт обеспечения прав, свобод, законных интересов граждан в развитых зарубежных странах.

«Догоняющий» тип модернизации чреват опасностью некритического восприятия западного опыта. Например, отдельные ученые отстаивают идею о трансформации полиции из правоохранный орган в общественно ориентированный орган и государственную службу, оказывающую услуги гражданам в сфере обеспечения общественной безопасности и порядка. Подобная трансформация рассматривается как обязательное условие и российской модернизации²⁵.

Данную идею нельзя поддержать в силу различных причин. Прежде всего, полиция – это правоохранный институт и у нас, и в Европе, и в Америке со всеми вытекающими отсюда последствиями, одним из которых является *право* на применение мер принуждения, включая физическую силу и спецсредства, в интересах обеспечения правопорядка, общественной безопасности, противодействия преступности. Если полиция будет трансформироваться в службу сервиса по предлагаемому сценарию, она перестанет быть полицией.

Полагаем, что к модному сейчас понятию «государственная услуга» в сфере государственного управления вообще и в сфере обеспечения правопорядка в частности следует подходить весьма осторожно. Представляется, что государственные услуги должны быть ограничены сферой так называемого «обеспечительного», «созидающего», «положительного» публичного управления²⁶ и им нет места в процессах правоохранный управления, непосредственно связанного с государственным принуждением и юрисдикционными полномочиями. В связи с этим специальные функции в сфере обеспечения правопорядка, национальной безопасности, обороны вообще не могут рассматриваться как государственные услуги.

Обслуживающий характер деятельности полиции, партнерскую модель взаимодействия с институтами гражданского общества, отдельными гражданами не следует понимать утилитарно и сводить лишь к выдаче различного рода справок или информации о порядке, например приема жалоб и заявлений, трактуемых сегодня как государственные услуги. Обслуживание населения следует понимать как нравственный и организационный *принцип* функционирования полиции, при котором она должна относиться к каждому попадающему – добровольно или в силу необходимости – в сферу ее юрисдикции гражданину как клиенту,

²⁵ См.: Астапенко П. Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

²⁶ См.: Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 161–162 ; Гриценко Е. В. Европейская доктрина надлежательного публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

которому нужно оказать внимание и сделать это вежливо, культурно, доброжелательно и оперативно.

Процессы устойчивого демократического развития ведущих западных государств демонстрируют понимание полиции как системы «гуманного и конституционного применения законной власти в интересах граждан, приверженной концепции использования принципов доверия, альтруизма и содружества и действующей на основе высоких этических стандартов»²⁷.

Реализация этих принципов способствует тому, что полицейский воспринимается гражданами как социальный посредник, профессионально умеющий не только предотвращать и раскрывать преступления, задерживать правонарушителей, но и разрешать конфликты и вести переговоры. Такой подход, очевидно, должен лежать в основе как формирования и реализации кадровой политики, так и модернизации критериев оценки профессионализма российской полиции.

Не имея возможности осветить даже часть принципиально важных положений, которые могли бы найти отражение в Концепции, обратим внимание на следующее.

Первое. Необходимо определиться с перспективами организационного построения системы МВД России, полиции с учетом федеративного устройства государства и положений п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, согласно которой защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

При всех плюсах централизации ведомства, облегчающей процессы управления его территориальными подразделениями, крайние формы централизации не просто дистанционируют полицию от населения, но и способствуют ее закрытости от общественного контроля, монополизации полномочий в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности лишь на федеральном уровне. Полномочия органов публичной администрации регионального и местного уровня в этой сфере законодательно не определены. Не определены и полномочия полиции по реализации законодательства субъектов Федерации об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны общественного порядка.

Сегодня фактически лишь федеральный центр несет всю полноту ответственности за состояние общественного порядка и безопасности на всех уровнях территориальной организации государства – от городов федерального значения до небольших сельских поселений и межселенных территорий. Это порождает далеко не всегда оправданный перенос негативного восприятия населением качества обеспечения правопорядка только на федеральную власть, сохранение патерналистской модели российской государственности, стагнацию организационно-правовых форм охраны общественного порядка.

²⁷ *George E. Rush. The Dictionary of Criminal Justice. Third Edition. The Dusking Publishing Group, Inc. 1991. P. 252.*

Ослаблению связи органов внутренних дел, прежде всего полиции, с региональной администрацией способствовал и переход к финансированию всех служб и подразделений МВД России исключительно за счет средств федерального бюджета. Это мера, в какой-то степени минимизировав риски «местного давления» на должностных лиц полиции, значительно сократила возможности региональных структур по развитию материально-технической базы, выполнению социальных обязательств перед аттестованным и гражданским персоналом. Сейчас эта база станет еще скромнее, учитывая освобождение полиции от полномочий охранять имущество и объекты граждан и организаций по договорам, переданных, как уже отмечалось, федеральной службе национальной гвардии²⁸.

Полагаем, что в Концепции развития, модернизации системы МВД России должно быть предусмотрено решение вопросов *разумной* диверсификации системы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на основе более гибкого и отвечающего принципам конституционализма и федерализма распределения полномочий в этой сфере между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

В контексте диверсификации, устранения рисков возрождения «феодално-имперских» начал в построении системы МВД России следует продумать вопрос о термине «*органы внутренних дел*». Свое начало он берет с постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. № 902-316 «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению»²⁹, согласно которому *органы милиции были преобразованы в органы внутренних дел*, призванные осуществлять функции милиции, следствия, пожарной и вневедомственной охраны, а также инспекций исправительных работ. Однако сегодня, как нам кажется, в отсутствие законодательства об органах внутренних дел, существующего, например, в Киргизии, Казахстане и Белоруссии, этот термин выглядит неким анахронизмом, особенно с учетом выведения из системы МВД России пожарной охраны и мест лишения свободы. Может быть, имеет смысл, как это сделано во всех передовых государствах, иметь только один орган внутренних дел – МВД России. Все иные подчиненные ему территориальные подразделения в этом случае получили бы статус главных управлений (управлений) полиции. В перспективе имеет смысл продумать вопрос о выведении из МВД следственных подразделений с сохранением исторической формы полицейского дознания.

²⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.07.2016).

²⁹ Документ опубликован не был. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=23291;dst=100001>

Второе. Предлагаемый вариант мог бы способствовать и решению такой проблемы, как преодоление *избыточной милитаризации* МВД России, множественности специальных званий личного состава. Представляется, что в системе МВД России должны проходить службу сотрудники, имеющие специальное звание «полицейский», федеральные государственные служащие, которым при необходимости могли бы присваиваться соответствующие классные чины (ранги), и работники, подпадающие под действие трудового законодательства.

Если в перспективе планируется перевод отдельных категорий аттестованного состава в категорию федеральных гражданских служащих, уже сегодня следует задуматься над созданием соответствующей нормативно-правовой базы, как это сделано, например, в Министерстве обороны или в ФСБ.

Третье. При очевидном недостаточном финансировании системы МВД России в целом и полиции в частности она недешево обходится налогоплательщикам. Сокращением численности личного состава эту проблему не решить, тем более, что пока это сокращение оборачивается лишь возрастанием нагрузки на сотрудников, не компенсируемым денежными выплатами.

Полагаем, что оптимизация численности личного состава должна начинаться с *оптимизации организационных структур управления*. Четкого представления о содержании и организационных формах институциональных преобразований в системе МВД России нет, а это значит, что структура управления и оргштатная структура могут непредсказуемо меняться. В центре и на местах избыточно много управленческих структур; гипертрофировано значение бумажного документооборота, в том числе различных справочных и отчетных документов. До трети аттестованного личного состава полиции непосредственным обеспечением правопорядка не занимается. Настораживает и то, что повышенное внимание к развитию криминального блока полицейских служб привело к фактическому исчезновению патрульно-постовой службы, а ведь во всех странах она является основой основ охраны общественного порядка, обеспечения покоя и безопасности граждан.

Не сомневаемся в необходимости постоянного обновления технического арсенала полицейской деятельности, важности криминалистического и оперативно-розыскного обеспечения предупреждения и раскрытия преступлений. Однако нельзя не видеть, что, во-первых, работа с населением в рамках проведения оперативно-розыскных мероприятий осуществляется не столько для установления партнерских отношений в интересах профилактики правонарушений и поддержания общественного правопорядка, сколько как средство сбора оперативной информации и негласного контроля за правонарушителями, во-вторых, отдавая предпочтение развитию специальных средств контроля над преступностью и методам оперативно-розыскной деятельности, полиция не может стать достаточно открытой в своей работе для гражданского контроля.

Четвертое. Особого разговора требует система *подготовки кадров*. Сейчас сеть ведомственных учебных заведений высшего образования «съедает» значительную часть финансирования МВД России. И это при том, что выпускники полицейских вузов в отличие от военных не получают второго, полицейского, образования; значительная часть выпускников даже не приступает к работе в практических подразделениях или увольняется со службы в течение первых трех лет; уровень специальной подготовки многих выпускников не соответствует современным потребностям органов внутренних дел, поскольку материально-техническая база вузов часто не позволяет организовать предметное практическое обучение и обеспечить формирование практических знаний, умений и навыков.

Наблюдается массовый отток наиболее квалифицированных преподавательских кадров, не удовлетворенных уровнем заработной платы и милитаризованностью управления вузом и учебным процессом. А это значит, что ведомственные вузы и их преподавательский состав постепенно утрачивают позиции на рынке оказания образовательных услуг, в области подготовки и государственной аттестации научно-педагогических кадров.

Может быть, целесообразно иметь в системе МВД один федеральный вуз (академию или университет), ориентированный на подготовку полицейских специалистов высшего звена, а также сеть учебных заведений (институтов), ориентированных на переподготовку и повышение квалификации сотрудников. На базе этих учебных заведений можно было бы создать сеть объединенных диссертационных советов по всем научным специальностям, в которых заинтересовано министерство. Формирование же органов внутренних дел специалистами младшего и среднего звена для замещения должностей в отраслевых службах и подразделениях – юристов, экономистов, психологов и др. – целесообразно осуществлять за счет выпускников гражданских вузов.

Итак, государственная политика в сфере организационно-правового строительства системы МВД России – это политика *модернизации* ведомства, цели которой должны быть связаны с превращением функционирования органов внутренних дел, полиции в социально одобряемую, осуществляемую в соответствии с нормами права, морали и нравственности деятельность, обеспечивающую в тесном взаимодействии с иными государственными структурами, институтами гражданского общества и гражданами надежную защиту личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Модернизация системы МВД России должна представлять собой не просто ее преобразование или переустройство, а *обновление* всех сторон деятельности, *эволюционное развитие*, учитывающее: а) ожидания общества в сфере обеспечения правопорядка и законности; б) национальные традиции и особенности, в том числе построения системы правоохраны; в) опыт государств, наиболее модернизированных с точки зрения правоохраны, соблюдения прав и свобод человека; г) необходимость по-

становки перед ведомством, его отраслевыми службами и подразделениями реальных задач, соответствующих их возможностям.

Модернизация системы МВД России как разворачивающийся во *времени* (этапы преобразований) и *пространстве* (федеральный, региональный, местный уровни) процесс должна осуществляться посредством:

а) проведения локальных организационных реформ, например организационных структур, системы прохождения службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, материально-технического обеспечения и т.д.;

б) реформирования системы правового регулирования организации и деятельности служб и подразделений органов внутренних дел;

в) разработки и реализации инновационных решений, обеспечивающих проведение реформ в соответствии с современными требованиями правоохраны и связанных с техническим перевооружением органов внутренних дел; содержательным и техническим обновлением управления в органах внутренних дел; идейным (мировоззренческим) обновлением правовой базы функционирования органов внутренних дел, научных представлений о месте и роли полиции в современном обществе, формах и методах ее работы, взаимодействия с институтами гражданского общества, населением и т.д.

*Санкт-Петербургский университет
МВД России*

Аврутин Ю. Е., доктор юридических наук, профессор кафедры административного права, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

E-mail: axx2006@mail.ru

Тел.: 8(812) 730-24-23

Saint-Petersburg University of the Russian Ministry of Internal Affairs

Avrutin Yu. E., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation, Honoured Lawyer Russian Federation

E-mail: axx2006@mail.ru

Tel.: 8(812) 730-24-23

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПА
ЕДИНСТВА ПРАВООЗАЩИТНОГО ПРОСТРАНСТВА*

О. Н. Полухин, А. Е. Новикова, А. М. Жорник

*Белгородский государственный национальный
исследовательский университет*

Поступила в редакцию 8 июля 2016 г.

Аннотация: на основе теоретических подходов к интерпретации правозащитного пространства обозначена авторская позиция о его трактовке. Для получения всестороннего представления о принципе единства правозащитного пространства, а также выявления позитивных тенденций, применимых к реалиям Российской Федерации, осуществлен анализ положений конституционных актов ряда зарубежных государств с целью выявления особенностей закрепления заявленного принципа и его элементов.

Ключевые слова: защита, правозащитное пространство, принцип единства правозащитного пространства, предпочтение прав и свобод личности, принципа территориальной целостности.

Abstract: in the article the theoretical approaches to the interpretation of the human rights space marked with the author's position on its interpretation. To obtain a comprehensive idea about the principle of the unity of the human rights space, as well as identifying positive trends applicable to the realities of the Russian Federation, the analysis of the provisions of the constitutional laws of some foreign countries in order to identify the characteristics of the fixing of the declared principle and its elements.

Key words: protection, human rights space, the principle of unity in the human rights space, preference rights and freedoms of the individual, the principle of territorial integrity.

В отечественной юридической науке отсутствуют комплексные исследования, посвященные таким категориям, как правозащитное пространство и принцип единства правозащитного пространства. Для выявления сущности принципа единства правозащитного пространства рассмотрим, что представляет собой правозащитное пространство, а также его элементный состав.

Слово «правозащитный», исходя из семантической структуры, предполагает наличие двух компонентов: «право» и «защита». Право выступает объектом защиты. Когда есть объект, должны быть и субъекты, а также иные составляющие, обеспечивающие взаимоотношения системы субъект – объект. Начнем с базового, по нашему мнению, элемента правозащитного пространства – права (в субъективном смысле).

* Работа выполнена в рамках гранта Президента РФ РФ для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук (Конкурс – МК-2016).

Права человека в большинстве базовых законов современных государств употребляются наряду со свободами, которые являются также объектом защиты. В Конституции РФ закрепляется аксиологическое предпочтение человека, его права и свободы в государстве, а также подкрепляется императивом государственной обязанности их защищать (ст. 2)¹.

Для реального обеспечения возможности защиты права и свободы личности необходим правовой инструментарий, который в данном случае предполагает наличие, в первую очередь, конституционно-правовых (ввиду особой ценности прав и свобод человека), а также иных отраслевых правовых норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих средства их обеспечения, гарантии, принципы, обязанности государственных и муниципальных органов, общественных организаций по их обеспечению, а также фиксирующих ответственность последних в случае несоблюдения и нарушения этих прав.

В диссертационном исследовании М. В. Мархгейм относит совокупность правозащитных норм к конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Она отмечает, что правовыми нормами установлены как диспозитивные, т.е. потенциально возможные, так и императивные (обязательные) правила поведения субъектов правозащитных отношений. В качестве примера диспозитивных правозащитных норм можно отнести право каждого на защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), а гарантии государственной (ч. 1 ст. 45) и судебной (ч. 1 ст. 46) защиты прав и свобод человека и гражданина выступают нормами императивными². Нормы правозащитного характера можно также классифицировать на исходные и производные, общего и исключительного характера и др.

Важнейшим элементом правозащитного пространства являются принципы, в соответствии с которыми это пространство функционирует как единое целое. К определению понятия принципов в науке не сложилось единого подхода. Так, Ю. Ю. Штурцев отмечает наличие субъективного и объективного начала принципов. В субъективном значении принципы представляют собой некие основные убеждения, положения, а в объективном – особенности сущности какого-то явления³. Распространен подход, согласно которому принципы – это основные начала, опре-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² См.: *Мархгейм М. В.* Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 54.

³ См.: *Штурцев Ю. Ю.* Принципы права : уточнение понятия // История государства и права. 2015. № 5. С. 38–41.

деляющие идеи, на которых строится любая система, явление⁴. Применительно к правовым принципам, на которых основано правозащитное пространство, считаем целесообразным сделать акцент на их конституционности, что подтвердит их особую значимость и неоспоримость. Так, к конституционным принципам правозащитного пространства следует отнести следующие принципы, обеспечивающие защищенность прав и свобод человека:

- равенство всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции России);
- неотчуждаемость прав и свобод человека (ч. 2 ст. 17);
- непосредственное действие прав и свобод человека (ст. 18);
- недопустимость произвольного ограничения прав и свобод человека (ч. 1, 2 ст. 55);
- недопустимость дискриминации по любым основаниям (пол, раса, национальная или этническая, религиозная принадлежность, язык, социальное происхождение, имущественное положение и т.п.) (ч. 2 ст. 19);
- гарантированность прав и свобод человека (ч. 1 ст. 17);
- защищаемость (ст. 45, 46);
- самозащита прав (ч. 2 ст. 45).

Данный перечень не является исчерпывающим, однако это тот неотъемлемый набор принципов, являющихся императивными и не подлежащими изменению в силу их конституционного характера, а также обеспеченных государственным принуждением.

Следующий элемент правозащитного пространства – это субъекты защиты прав и свобод человека и гражданина, без которых правозащита невозможна. Как было отмечено выше, защита прав и свобод человека и гражданина – это прямая обязанность Российского государства (ст. 2 Конституции). Данное положение можно трактовать в широком смысле – каждый государственный институт, орган или должностное лицо обязаны защищать права и свободы человека. В развитие этой идеи можно привести ст. 18 Конституции России, которая гласит, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность исполнительной и законодательной власти, а также местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Безусловно, можно классифицировать органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица на те, чьими прямыми и главными обязанностями является защита прав и свобод человека, и на те, которые осуществляют таковую защиту факультативно, в процессе исполнения иных своих обязанностей. Можно выделить органы, которым вменена обязанность по защите прав и свобод человека и гражданина Конституцией России, федеральными законами или региональными законами. Однако это предмет иной дискуссии. В рамках данного исследования под субъектами правозащитной деятельности будем понимать

⁴ См.: Байтин М. И. О принципах и функциях права : новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4.

все государственные, муниципальные органы и их должностные лица, общественные организации, так или иначе участвующие в защите прав и свобод человека и гражданина.

На основании вышесказанного сформулируем авторское определение правозащитного пространства. Это совокупность находящихся во взаимной связи и взаимной зависимости прав и свобод человека и гражданина, правозащитных норм, принципов, гарантий, субъектов правозащитной деятельности и их ответственности, действующих в заданных временных рамках, и реальная возможность существования которой обеспечена территориальной целостностью, единством правового пространства и аксиологическим предпочтением прав и свобод человека в государстве. Единство правозащитного пространства может быть достигнуто, если все его элементы стабильны и устойчивы к любым рискам выведения их из сбалансированного состояния.

Для получения всестороннего представления о принципе единства правозащитного пространства, а также выявления позитивных тенденций, теоретически применимых к реалиям Российской Федерации, проведен анализ положений основных законов ряда зарубежных государств с целью выявления особенностей закрепления принципа единства правозащитного пространства. Искомыми явились обеспечительные компоненты правозащитного пространства:

- принцип единства правового пространства;
- принцип территориальной целостности;
- принцип предпочтения прав и свобод человека в государстве.

Фокусную группу зарубежных государств, чьи базовые законы были проанализированы, предлагаем разделить на федеративные (исходя из идентичного с Россией способа территориальной организации государства) и страны СНГ (ввиду особых историко-политических связей с Российским государством).

Итак, по первому компоненту отметим, что в Основном законе Федеративной Республики Германия в ст. 31 Раздела II «Федерация и земли» закреплено положение о преимуществе федерального права перед правом земель, а в ст. 83 Раздела VIII «Исполнение федеральных законов и федеральная администрация» указано на обязанность земель исполнять федеральные законы, как свои собственные⁵. При этом отсутствуют положения, прямо формулирующие принцип верховенства Основного закона и закрепляющие иерархию нормативных правовых актов, что оценивается скорее негативно ввиду повышенной значимости таковых положений для федеративных государств. Нельзя отрицать тот факт, что положение ст. 31 немецкой Конституции косвенно устанавливает верховенство Основного закона над правом земель, не уточняя, однако, взаимоотношения между Основным законом и иным федеральным законодательством.

⁵ Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с изм. и доп. до 20 октября 1997 г. // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Ожунькова. М., 2001. Т. 1. С. 565–637.

Похожая ситуация обнаруживается в Конституции Индии, которая не закрепляет свое верховенство, а лишь ограничивает пределы действия законов, изданных Легислатурой Штата (высший законодательный орган субъекта Федерации), территорией штата (ст. 245 главы I части XI «Отношения между Союзом и Штатами»)⁶. Интересным представляется положение ст. 254, в котором закреплено верховенство законов, изданных федеральным Парламентом над законами штатов, только в пределах его исключительной компетенции. Законы, принятые законодательным органом штата по вопросам совместной компетенции, имеют в этом штате приоритет над федеральными законами. Вместе с тем федеральный Парламент наделен правом в будущем принять закон, изменяющий или вовсе отменяющий закон штата. Учитывая это замечание, позволим сделать вывод о приоритете все же федерального законодательства, хотя и с некоторой оговоркой.

Еще одно федеративное государство, выбранное для исследования – Австралия. Так, в соответствии со ст. 109 Конституции Австралии законодательство Австралийского союза (федеральное) имеет приоритет над законодательством штатов, а в случае противоречия закону Австралийского союза закон штата считается недействительным⁷. Данное положение является единственным, отражающим принцип единства правового пространства Австралии. Полагаем, что недостаточное внимание законодателя к одному из фундаментальных для федеративного государства конституционных принципов может негативно отразиться на правозащитной функции государства.

Формулировки конституций стран СНГ по закреплению принципа единства правового пространства более близки к аналогичным в Конституции России. Так, в Конституции Украины в ст. 8 Раздела I «Общие положения» закреплена высшая юридическая сила Конституции, а также требование законов и иных нормативных правовых актов соответствовать ей⁸. Таким же образом отражен принцип единства правового пространства в Конституции Армении в ст. 5⁹. Кроме того, Конституция Армении установила иерархию национальных нормативных правовых актов – Конституция, конституционные законы, законы, подзаконные нормативные правовые акты.

В Казахстане законодатель пошел также по пути закрепления иерархии нормативных правовых актов в Конституции Казахстана, указания

⁶ Конституция Индии от 26 ноября 1949 г. с изм. до 2003 г. // Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. М., 2006. С. 411–574.

⁷ Конституция Австралии : принята в 1900 г. с изм. от 1988 г. URL: <http://mykprzs.ru/konstituciya-avstralii-1900-rus/> (дата обращения: 15.05.2016).

⁸ Конституция Украины : принята Верховной радой 28 июня 1996 г. с изм., внесенными в соответствии с Законом № 2952-VI от 01.02.2011 // Ведомости Верховной рады Украины. 2010. № 10. Ст. 68.

⁹ Конституция Республики Армения : принята 6 декабря 2015 г. URL: http://www.parliament.am/law_docs5/06122015.pdf (дата обращения: 15.05.2016).

на ее высшую юридическую силу с требованием соответствия ей всех нормативных правовых актов¹⁰.

В ст. 7 Конституции Беларуси прямо не прописано, что она имеет высшую юридическую силу, однако установлено, что государство, все его органы и должностные лица должны действовать в пределах Конституции, а также в пределах тех актов законодательства, которые приняты в соответствии с ней¹¹. В этой же статье указаны конституционно-правовые последствия, наступающие для правовых актов, признанных противоречащими Конституции Беларуси – они теряют юридическую силу. Идентичное положение содержится в ст. 6 Конституции Молдовы¹².

Обратившись к рассмотрению конституционных норм о принципе территориальной целостности, были получены следующие результаты.

Основной закон Германии игнорирует не только понятие «территориальная целостность», но и любые близкие по значению формулировки: «государственная целостность», «территориальная неприкосновенность», «неприкосновенность государственных границ» и т.д. Лишь в ч. 2 ст. 21 указано, что угрожающие целостности Федеративной Республики Германии партии являются неконституционными.

В Конституции Австралии вообще отсутствуют любые положения, касающиеся территориальной целостности.

В Конституции Индии аналогично немецкой Конституции отсутствует формулировка «территориальная целостность», не закреплено обязательство обеспечения охраны и защиты государственной или территориальной целостности государством или какими-либо государственными органами. Однако понятие целостности Индии встречается, например, в п. «с» ст. 51, а «Основные обязанности» – поддержание и защиту суверенитета, единства и целостности Индии – относят к обязанности каждого гражданина Индии. Кроме того, предусмотрено право принять закон, разумно ограничивающий право на свободу слова и выражения мнений, право собираться мирно и без оружия и право на создание союзов и объединений в интересах обеспечения суверенитета и целостности Индии (ст. 19).

Заслуживающими внимание в Конституции Индии являются положения, подробно определяющие состав территории Индии и регламентирующие порядок изменения территорий и границ штатов (ст. 1–4).

В Конституции Армении словосочетание «территориальная целостность» встречается в ч. 1 ст. 14 – обязанности Вооруженных сил Армении по обеспечению территориальной целостности государства.

¹⁰ Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 15.05.2016).

¹¹ Конституция Республики Беларусь : принята 15 марта 1994 г. с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/osnovnoj-zakon-respubliki-belarus-1402/ (дата обращения: 15.05.2016).

¹² Конституция Республики Молдова : принята Парламентом 29 июля 1994 г. с изм. от 29 июня 2006 г. // Monitorul Oficial. 1994. № 1.

Конституция Республики Беларусь возводит территориальную целостность по приоритетности защиты государством на один конституционный уровень с независимостью республики и конституционным строем (ст. 1). Кроме того, в Конституции дополнительно установлена обязанность Президента принимать меры по охране территориальной целостности Беларуси (ст. 79), к числу которых относится введение чрезвычайного положения на территории государства или отдельных его местностях (п. 22 ст. 84).

В украинской Конституции в Разделе I «Общие положения» определено, что территория Украины целостна и неприкосновенна в пределах существующей границы (ст. 2). К субъектам защиты территориальной целостности Украины отнесено государство, народ Украины, Вооруженные силы Украины (ст. 17), Президент Украины (ст. 102). Кроме того, в Конституции Украины предусмотрен ряд мер, которые могут быть приняты в интересах территориальной целостности: ограничение прав граждан на свободу мысли и слова, некоторых информационных прав; запрет на создание политических партий и общественных организаций, создание и деятельность которых направлены на нарушение территориальной целостности; запрет на изменение Конституции Украины, если изменения предусматривают нарушение территориальной целостности государства. Конституция Молдовы идентично закрепила положения, касающиеся территориальной целостности (ст. 41, 54, 77, 79, 108).

В Республике Казахстан Конституцией закреплено: «Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость территории» (ст. 2). По логике данная формулировка позволяет предположить, что территориальная целостность Республики Казахстан не включает в себя такие принципиальные признаки, как неделимость и неотчуждаемость. Подобный подход может привести к вариативности интерпретаций понятия территориальной целостности, используемого в Конституции Казахстана, в негативных и опасных для государства направлениях. Так, в ст. 44 установлено, что в случае если территориальная целостность Казахстана находится под угрозой, то Президент имеет право ввести на территории государства чрезвычайное положение, применить Вооруженные силы, а также предпринять иные меры. Учитывая положение ст. 2, возникает вопрос о возможности использования перечисленных мер в случае угрозы отчуждения территории. Аналогичному риску подвержено и положение ч. 2 ст. 91 Конституции Молдовы, которое относит принцип территориальной целостности к неподлежащим никаким изменениям конституционным принципам.

По последнему компоненту – принцип предпочтения прав и свобод человека в государстве – отметим, что в Разделе «Основные права» в ст. 1 Основного закона Федеративной Республики Германия закреплено: права человека неприкосновенны и неотчуждаемы и являются основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости в мире¹³.

¹³ См.: *Жорник А. М., Новикова А. Е.* Зарубежный опыт конституционно-правового закрепления положений, направленных на минимизацию правозащитных

Что касается базового закона Индии, то в нем отсутствует указание на права и свободы человека как высшей ценности, а также на честь и достоинство личности. Кроме того, отсутствует любая отсылка к нормам международного права. Несмотря на то что в Конституции Индии закреплена и детально регламентирован каталог прав и свобод человека и гражданина, такой пробел является весьма существенным и негативным для нормального функционирования государства, а также заключает в себе правозащитные риски соблюдения и защиты этих прав.

Конституция Австралии игнорирует в принципе правозащитные аспекты. Так, единственное упоминание о правах человека содержится в положении ст. 117 главы V «Штаты», которое гласит, что подданный Королевы, проживающий в любом штате, не может быть ограничен в правах или подвергнуться дискриминации любым другим штатом по причине его принадлежности к другому штату. Считаем такое положение дел неприемлемым, порождающим потенциальные риски несоблюдения, неуважения и нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Анализ базовых законов государств – участников СНГ выявил общую тенденцию аксиологического предпочтения прав и свобод человека и гражданина. Так, в Конституции Украины в ст. 3 «человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью», а «права и свободы человека определяют содержание и направленность деятельности государства».

В Армении высшей ценностью признается лишь человек, и закрепляется неотчуждаемость достоинства (ч. 1 ст. 3 Конституции Армении). Основные права и свободы человека и гражданина хотя и не признаны высшей ценностью, однако являются непосредственно действующим правом и ограничительным фактором в деятельности публичной власти (ч. 3 ст. 3).

Оригинально в позитивном смысле сформулирована ч. 3 ст. 1 Конституции Молдовы, в которой к высшей ценности относятся не только человек, его достоинство, права и свободы, но и свободное развитие человеческой личности, а ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан вместо свободного развития человеческой личности относит жизнь человека к высшей ценности.

Интерес представляет также положение ст. 2 Конституции Беларуси, которое признает человека, его права, свободы и гарантии их реализации высшей ценностью и целью общества и государства.

Отметим, что принцип предпочтения прав и свобод человека и гражданина в государствах – участниках СНГ нашел не просто достаточное, а полноценное отражение в базовых законах этих государств. Это соответствует не только общепризнанным принципам и нормам международного права, но и отвечает современным вызовам и реалиям.

В завершении представим следующие выводы и обобщения, полученные в результате анализа норм конституций ряда зарубежных государств.

Качество закрепления принципа единства правового пространства:

– положения о таком свойстве конституции, как ее верховенство, отсутствует в базовых законах федеративных государств, наличествуя в конституциях государств – участников СНГ;

– иерархия нормативных правовых актов закреплена в большинстве конституций как федеративных государств, так и государств – участников СНГ;

– установление на конституционном уровне негативных последствий в случае принятия акта, противоречащего базовому закону, – дополнительная гарантия обеспечения принципа единства правового пространства, которая закреплена лишь в половине проанализированных конституций.

Качество закрепления принципа территориальной целостности:

– наиболее полно принцип территориальной целостности и его гарантии закреплены в базовых законах Индии, Украины, Молдовы;

– к основным конституционным гарантиям принципа территориальной целостности относится установление государственной обязанности по его охране или защите; определение круга субъектов, осуществляющих такую охрану и защиту; закрепление ряда основных мер, подлежащих применению в случае угрозы территориальной целостности.

Качество закрепления принципа предпочтения прав и свобод человека и гражданина государством:

– базой данного принципа является определение человека, его прав и свобод высшей ценностью и установление диктатуры этой ценности в деятельности государства;

– отсутствие данного принципа снижает правозащитный потенциал базовых законов, а также нарушает единство правозащитного пространства, «вырывая» из него аксиологический компонент.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

*Полухин О. Н., доктор политических наук, профессор, ректор
E-mail: Rector@bsu.edu.ru*

*Новикова А. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: novikova_a@bsu.edu.ru*

*Жорник А. М., магистрант кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: zhornik94@mail.ru*

Belgorod State National Research University

*Poluhin O. N., Doctor of Political Sciences, Professor, Rector
E-mail: Rector@bsu.edu.ru*

*Novikova A. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: novikova_a@bsu.edu.ru*

*Zhornik A. M., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: zhornik94@mail.ru*

УДК 342.25

**ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРАКТИКА И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Ю. В. Агибалов

*Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 2 августа 2016 г.

Аннотация: *статья посвящена становлению и развитию института представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации. Дается анализ действующего законодательства и практика его реализации в муниципальных образованиях Воронежской области.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, представительный орган, компетенция представительных органов муниципальных образований.*

Abstract: *the article is devoted to the formation and development of the local government representative bodies institute in the Russian Federation. The analysis of current legislation and practice of its realization in the Voronezh region municipalities.*

Key words: *local governments, representative bodies, the municipalities' representative bodies competence.*

Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ) к обязательным органам местного самоуправления в муниципальном образовании отнесен представительный орган. Особый статус представительного органа заключался в том, что только он наделен правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В Законе № 154-ФЗ была закреплена исключительная компетенция представительных органов¹.

83

Закон №154-ФЗ предоставлял право муниципалитетам предусматривать в уставе муниципального образования должности главы муниципального образования – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальная реформа, начатая с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

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

местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Закон № 131-ФЗ), существенно изменила подходы к формированию структуры органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 34 Закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган местного самоуправления является обязательным в структуре органов местного самоуправления. Он не образуется в муниципальных образованиях, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Впервые в федеральном законе устанавливается порядок формирования представительных органов в зависимости от вида муниципальных образований. Так, если представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, то представительный орган муниципального района может как избираться на муниципальных выборах, так и состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности поселения, нормой представительства.

Законом № 131-ФЗ закреплена норма, в соответствии с которой срок полномочий депутатов представительных органов устанавливается уставом муниципального образования, но он не может быть менее двух и более пяти лет. Численность представительных органов поселений определяется в зависимости от численности населения и должна составлять не менее 7 депутатов при численности поселения менее 1000 человек и не менее 35 человек при численности населения свыше 500 000 человек. Численность депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек.

Значительно расширена исключительная компетенция представительного органа. К числу важнейших полномочий можно отнести контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Закон № 131-ФЗ установил, что иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Российской Федерации, уставами муниципальных образований. В соответствии с нормами Закона № 131-ФЗ в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, представительный орган вправе образовывать контрольно-счетный орган муниципального образования, утверждать порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, условия контракта для главы, общее число членов конкурсной комиссии, назначать членов конкурсной комиссии, принимать решение о назначении на должность главы местной администрации. К компетенции представительного органа местного самоуправления отнесено решение вопросов, связанных с обеспечением права населения на непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования назначает местный референдум, муниципальные выборы, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, определяет процедуру отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления. К компетенции представительного органа относятся определение порядка реализации правотворческой инициативы граждан и установления минимальной численности инициативной группы граждан, установление границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, порядка регистрации Устава ТОС, организации и осуществления ТОС, назначение публичных слушаний по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, определение порядка организации и проведения публичных слушаний, назначение собраний (конференций) по инициативе населения или представительного органа, порядка назначения и проведения собраний (конференций) граждан, избрание делегатов конференции, определение порядка назначения и проведения опроса граждан, порядка и сроков рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления и др.

Представительный орган муниципального образования утверждает структуру местной администрации.

Полномочия представительных органов муниципальных образований регулируются другими федеральными законами. Так, полномочия муниципальных районов по установлению нормативных отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты городских, сельских поселений закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации³ (ст. 63); полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов – в ст. 64; контрольные полномочия представительных органов – в ст. 265.

Полномочия представительных органов закрепляются в уставе муниципального образования в части реализации вопросов местного значе-

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

ния, закрепленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации⁴.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – Закон № 136-ФЗ) субъекты Российской Федерации были наделены правом своим законом устанавливать порядок формирования органов местного самоуправления и сроки их полномочий⁵.

Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ предусмотрено, что уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан⁶.

В Воронежской области Законом от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий» установлено, что представительный орган поселения, городского округа состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Представительный орган муниципального района формируется в порядке, установленном уставом муниципального района по одному из двух вариантов:

1) формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения нормой представительства;

2) избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Срок полномочий представительных органов муниципальных образований Воронежской области составляет пять лет⁷.

Уставом Воронежской области представительным органам муниципальных образований предоставлено право законодательной инициативы в Воронежской областной Думе⁸.

2016. № 3

⁴ См., например: Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ и др.

⁵ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2270.

⁶ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3371.

⁷ Молодой коммунар. 2014. 14 нояб.

⁸ Устав Воронежской области // Коммуна. 2006. 10 июня.

Представительные органы муниципального образования абсолютное большинство своих полномочий осуществляют через принятие нормативных правовых актов по вопросам местного значения, отнесенным к их компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Они принимают решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решения об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Законом № 131-ФЗ закреплено, что решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Законодательно определен порядок принятия, подписания и вступления в силу нормативных правовых актов. В соответствии с ним нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, должен направляться главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней.

Принятые представительным органом нормативные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается представительным органом и закрепляется в уставе муниципального образования. Он должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения,

распространение которых ограничено федеральным законом (ст. 47 Закона № 131-ФЗ).

Законом № 131-ФЗ предоставлено право главе муниципального образования, являющегося главой местной администрации, отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он будет подлежать подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Особое место в работе представительного органа занимает контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. В ч. 11.1 ст. 35 Закона № 131-ФЗ закреплена норма, в соответствии с которой представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования. К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Кроме того, представительные органы осуществляют контрольные полномочия, связанные с принятием и исполнением местного бюджета через образуемые ими контрольно-счетные органы. До августа 2013 г. представительные органы местного самоуправления имели право осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль за формированием и исполнением бюджетов, и они в какой-то мере могли выполнять функции внешнего финансового контроля. В связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹ представительные органы местного самоуправления были лишены этих форм контроля. В то же время в Законе № 131-ФЗ (ст. 35) в исключительной компетенции представительных органов муниципального образования

⁹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31. Ст. 4191.

находятся вопросы утверждения местного бюджета и отчета о его выполнении, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждения отчетов об их исполнении. При осуществлении этих полномочий представительные органы на практике осуществляют как предварительный, так текущий и последующий контроль. Законодатель, внося указанные изменения, посчитал, что этим должны заниматься контрольно-счетные органы. Наверное, это так. Но как быть в муниципальных образованиях, в которых нет контрольно-счетных органов, которые по Закону № 131-ФЗ могут, но не обязаны создаваться. Ответа на этот вопрос в действующем законодательстве нет. Порядок реализации контрольных функций в муниципальном образовании закрепляется в Уставе муниципального образования и Регламенте представительного органа муниципального образования самостоятельно. Так, в городском округе город Воронеж порядок реализации полномочий Воронежской городской Думы закреплен в Регламенте¹⁰. Например, в соответствии со ст. 74 Регламента решение о даче согласия на назначение на должность главой городского округа город Воронеж должностных лиц, указанных в Уставе города, принимается городской Думой тайным голосованием. Согласие на назначение на должность считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от числа избранных депутатов городской Думы. В соответствии со ст. 75 Регламента в случае отклонения городской Думой кандидатуры, представленной на согласование, глава городского округа в течение 10 дней со дня отклонения вносит на согласование городской Думы новую кандидатуру. В числе кандидатур, представленных на согласование, может быть представлена и ранее отклоненная кандидатура. Представление на согласование назначения на должность одной и той же кандидатуры более двух раз не допускается. Обсуждение и голосование новой кандидатуры осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентом, в течение двух недель после представления ее главой городского округа.

Городская Дума наделена правом выражения недоверия главе городского округа, должностным лицам администрации городского округа. Порядок реализации этого права закреплен в ст. 76–79 Регламента. Так, предложение о выражении недоверия должностным лицам органов местного самоуправления городского округа может быть внесено в городскую Думу группой депутатов городской Думы, насчитывающей не менее 1/3 от установленного числа депутатов городской Думы. Оно должно быть мотивированным и содержать конкретные указания на допущенные нарушения должностным лицом, приведшие к ухудшению общественно-политической и экономической ситуации в городском округе или другим негативным последствиям. В соответствии со ст. 77 Регламента городская Дума для проверки представленных материалов и документов создает из числа депутатов городской Думы специальную комиссию, которая на

¹⁰ О регламенте Воронежской городской Думы : решение Воронежской городской Думы от 29 декабря 2004 г. № 104-1 (в ред. от 28.10.2015).

своих заседаниях заслушивает информацию о фактах, положенных в основу предложения о выражении недоверия, рассматривает документы, заслушивает представителя главы городского округа, должностное лицо, в отношении которого возбуждена процедура о выражении недоверия. Результаты проверки и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании городской Думы. В соответствии со ст. 79 Регламента решение городской Думы о выражении недоверия главе городского округа принимается 2/3 от установленного числа депутатов городской Думы, а о выражении недоверия должностному лицу принимается 2/3 от числа избранных депутатов городской Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней.

В случае если предложение группы депутатов городской Думы о выражении недоверия главе городского округа, другому должностному лицу не получит поддержки установленного количества голосов депутатов городской Думы, городская Дума принимает решение городской Думы об отказе в выражении недоверия. В этом случае группа депутатов не вправе повторно внести предложение о выражении недоверия должностному лицу в течение одного года с момента внесения первого предложения.

Законом № 131-ФЗ закреплены основания и порядок прекращения полномочий представительного органа. Уставом городского округа город Воронеж закреплена норма, в соответствии с которой решение городской Думы о самороспуске принимается не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Кроме того, Уставом городского округа предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан¹¹.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации сформирован и законодательно обеспечен институт представительных органов местного самоуправления. В то же время отдельные положения действующего законодательства требуют уточнения и совершенствования. По нашему мнению, в Российской Федерации целесообразно:

1) продолжить дальнейшее совершенствование норм Закона № 131-ФЗ, регулирующих вопросы структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, уточнения статуса и полномочий представительного органа местного самоуправления;

2) вернуть представительным органам местного самоуправления муниципальных образований право осуществления предварительного контроля, так как на практике они его осуществляют при принятии бюджета, и последующего контроля в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета, а также муниципальных программ. В ходе этого контроля представительные органы должны давать оценку муниципаль-

¹¹ См.: Статья 35 Устава городского округа город Воронеж : постановление Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. №150-1 (в ред. от 02.09.2015).

ных программ и бюджета с позиции социально-экономического развития муниципального образования и обеспечения прав жителей на благоприятную среду проживания.

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Агibalов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики, заместитель губернатора Воронежской области

E-mail: agibalov@govrn.ru

Тел.: 8(473) 213-66-99

Voronezh Branch of the Russian Academy of National Economy and State Service under the President of the Russian Federation

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Public Service Recruitment Policy Department

E-mail: agibalov@govrn.ru

Tel.: 8(473) 213-66-99

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

К. Е. Григорьев

Петрозаводский государственный университет

Поступила в редакцию 14 марта 2016 г.

Аннотация: Конституционный Суд Российской Федерации является одним из важнейших элементов конституционно-правового механизма охраны прав и свобод человека. Основная цель настоящей статьи – анализ соотношения теоретической и практической составляющих полномочий российского органа конституционного контроля. Базовыми методами, использованными при написании работы, являются методы описания, сравнения и анализа. Путем описания законодательно закрепленных полномочий Конституционного Суда РФ автор формирует модель организации деятельности российского органа конституционного контроля. Изучение практики рассмотрения Конституционным Судом дел различной категории в сравнении со сформированной моделью позволяет определить основные проблемы, связанные с деятельностью российского органа конституционного контроля. Анализируются и последние изменения, внесенные в закон о Конституционном Суде. Затрагивается вопрос, касающийся взаимодействия российского органа конституционного контроля с международными институтами по защите прав и свобод человека. Полученные результаты позволяют определить различные варианты разрешения сложившихся в практике Конституционного Суда РФ проблем и вопросов. Делается вывод, что изучение полномочий Конституционного Суда не должно замыкаться исключительно на толковании действующего законодательства.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, проблема исполнения решений, конституционный контроль, Европейский суд по правам человека, ЕСПЧ, «Дело Константина Маркина».

Abstract: *the Constitutional Court of the Russian Federation is one of the most important elements of constitutional human rights' protection mechanism. The main aim of the article is to analyze the link between theory and practice of Russian constitutional control agency's power. The basic methods of this research are descriptive, comparative methods and the method of analysis. The description of the Constitutional's Court authorities established by the law helps to examine the organization model of Russian constitutional control agency's activity. Then, the comparison of the obtained information with the real Constitutional Court's activity shows the main problems of Court's procedures. Moreover, the latest Amendments accepted to the Constitutional Court's statute are also in the focus of the present research. Besides, the interaction between the Russian constitutional control agency and international human rights institutions is investigated. The preliminary results of the research show different ways of solving the Constitutional Court's activity problems. The conclusion is drawn that the discovered specific theoretical features and practices of Constitutional Court have*

always been changing, so that the research of its activity should not be limited by studying only the law.

Key words: *Constitutional Court of Russian Federation, problem of enforcement of constitutional judgement, constitutional control, The European Court of Human Rights, ECHR, «The case of Konstantin Markin».*

Согласно ст. 18 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ и ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² (далее – Закон о Конституционном Суде) Конституционный Суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционный Суд РФ осуществляет предоставленные ему полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. В то же время, поскольку Закон о Конституционном Суде не разделяет понятия «цель» и «задача», многие исследователи (например, Г. А. Гаджиев³) полагают, что основная установка деятельности Конституционного Суда РФ сформулирована в ст. 2 Конституции РФ⁴: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства».

Таким образом, признание Конституционного Суда РФ в качестве одного из ключевых элементов механизма охраны прав и свобод человека на территории Российской Федерации предполагает необходимость детального изучения его деятельности, а также обеспечения надлежащего качества. Поскольку формы вышеупомянутой деятельности исчерпывающим образом закреплены в Законе о Конституционном Суде, постольку имеются и достаточные основания для постановки и исследования вопроса о соотношении формальных и реальных возможностей Суда по реализации возложенных на него прав и обязанностей.

Теоретические основы деятельности Конституционного Суда РФ непосредственно связаны с вопросом о его компетенции. Полномочия российского органа конституционного контроля закреплены как на конституционном (ст. 125), так и на законодательном (ст. 3 Закона о Конституционном Суде) уровнях. При этом согласно требованиям Закона о Конституционном Суде его компетенция может быть изменена не иначе, как путем внесения в указанные нормативные правовые акты соответствующих изменений.

¹ Рос. газета. 1997. 6 янв. ; 2014. 7 февр.

² Там же. 1994. 23 июля ; 2015. 16 дек.

³ См.: Гаджиев Г. А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 10.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 9. Ст. 851.

В течение довольно длительного времени (практически 7 лет) указанное требование не реализовывалось надлежащим образом. Хотя еще в 2007 г. Конституционный Суд РФ, рассмотрев дело «О проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа»⁵, прямо повлиял на внесение последующих поправок в Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации»⁶, закрепивших необходимость его участия в оценке конституционности вопроса, предлагаемого инициативной группой граждан на федеральный референдум, только в 2014 г. соответствующее полномочие российского органа конституционного контроля было внесено в перечень, устанавливаемый ст. 3 Закона о Конституционном Суде.

Кроме того, Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷ наконец решил вопрос о конкретной форме решений Конституционного Суда, принимаемых в связи с инициативой проведения федерального референдума, установив, что рассмотрение вышеуказанного вопроса должно завершиться вынесением постановления Конституционного Суда РФ.

Вместе с тем ряд исследователей (например, О. Н. Кряжкова⁸) подвергают критике рассматриваемые поправки, поскольку законодатель оставил без внимания закрепленное Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» полномочие Конституционного Суда РФ проверять конституционность инициативы проведения референдума по запросу Президента, а также не включил в новую редакцию Закона о Конституционном Суде правила, регламентирующие особенности производства по делам, связанным с правоотношениями в области референдума РФ.

Прямое влияние на объем своих полномочий Конституционной Суд РФ оказал и при рассмотрении небезызвестного «Дела Константина Маркина». В постановлении от 6 декабря 2013 г.⁹ Конституционный Суд РФ фактически закрепил за собой исключительное право по решению вопроса о применимости норм, которые препятствуют исполнению постановлений Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), но не были ранее

⁵ Рос. газета. 2007. 30 марта.

⁶ Там же. 2004. 30 июня ; 2015. 8 апр.

⁷ Там же. 2014. 6 июня.

⁸ См.: *Кряжкова О. Н.* Перемены в российском конституционном правосудии : ожидавшиеся, ожидаемые, неожиданные // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 42–43.

⁹ По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П // Рос. газета. 2013. 18 дек.

признаны неконституционными. При этом, если в процессе производства по такому делу суд придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ в рамках действующего правового пространства РФ, вопрос о конституционности нормы, послужившей основанием для обращения в межгосударственный орган по защите прав, подлежит разрешению Конституционным Судом РФ. Основанием для направления такого запроса является выраженное ЕСПЧ сомнение в соответствии нормы российского законодательства Европейской конвенции. Наличие ранее вынесенного Конституционным Судом РФ акта по предмету обращения такому запросу не препятствует. Если по результатам рассмотрения указанного запроса Конституционный Суд РФ признает вышеуказанную норму соответствующей Конституции РФ, то ему принадлежит право указать на возможные способы реализации решения международной инстанции.

Вместе с тем закрепив за собой право по решению вопроса о применении актов ЕСПЧ, исполнение которых на территории Российской Федерации в рамках действующего российского законодательства невозможно, Конституционный Суд РФ оставил без ответа вопрос о материально-правовых критериях коллизии между решением ЕСПЧ и российским законодательством¹⁰. При этом до 2013 г. неоднократно высказывалось мнение о необходимости предоставления российскому органу конституционного контроля подобных полномочий, поскольку в рамках взаимодействия ЕСПЧ и РФ только Конституционному Суду РФ предоставлено право коррекции правового поля и именно он в своей деятельности чаще других органов использует «международный элемент» в своих решениях¹¹.

Нормативное закрепление указанного полномочия произошло только после внесения в июне 2014 г. соответствующих изменений в Закон о Конституционном Суде. Однако право российского органа конституционного контроля на оценку нормативного правового акта, применение которого привело к жалобе в межгосударственный орган по защите прав, установлено на своеобразной периферии: в статьях, касающихся особенностей производства по делам о конституционности нормативных правовых актов по запросам судов. Вместе с тем внесенные поправки расширили круг лиц, обладающих правом на обращение по рассматриваемому вопросу, включив в их число субъектов абстрактного нормоконтроля¹².

Развитие вышеупомянутого механизма также привело к фактическому снятию двух категорий, связанных с особенностями правового статуса Конституционного Суда РФ. Во-первых, как уже отмечалось ранее, при

¹⁰ См.: Григорьев К. Е. Взаимодействие Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека (на примере «Дела Маркина») // Научно-исследовательская работа обучающихся и молодых ученых : доклады 66-й Всероссийской (с междунар. участием) науч. конф. обучающихся и молодых ученых. Петрозаводск, 2014. С. 436.

¹¹ См.: Зорькин В. Д. Взаимодействие национального и наднационального правосудия на современном этапе : новые перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 51.

¹² См.: Кряжкова О. Н. Указ. соч. С. 43.

рассмотрении споров данной категории наличие ранее вынесенного решения Конституционного Суда РФ по предмету обращения не является основанием для отказа в их принятии. Во-вторых, принятые поправки привели к условному снятию такого юридического свойства решений Конституционного Суда РФ, как их окончательность, хотя отказ от абсолютизации его актов уже наблюдался в последней практике российского органа конституционного контроля. Вместе с тем сложившаяся ситуация приводит к созданию своеобразной процедуры пересмотра актов Конституционного Суда РФ «по вновь открывшимся или новым обстоятельствам» путем учета принятого ЕСПЧ решения, но не к глобальному, коренному изменению сложившегося правового регулирования¹³.

Законодатель в развитии взаимоотношений между ЕСПЧ и Конституционным Судом РФ не ограничился предоставлением российскому органу конституционного контроля полномочий по принятию решения о конституционности правовых норм в случае наличия решения межгосударственного органа по защите прав человека. Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ¹⁴ закрепил за российским органом конституционного контроля новое полномочие, сущность которого заключается в праве определять возможность и невозможность исполнения решения межгосударственного органа по защите прав человека на территории Российской Федерации. При этом в случае если Конституционный Суд РФ принимает постановление о невозможности исполнения такого решения, то какие-либо действия (акты), направленные на его реализацию, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).

Таким образом, последние изменения фактически направлены на устранение имевшейся проблемы неисполнения решений межгосударственных органов, в том числе и ЕСПЧ. С учетом действующего правового регулирования и сложившейся практики Конституционный Суд РФ может определить, возможна ли реализация принятого акта на территории Российской Федерации. На наш взгляд, новое полномочие российского органа конституционного контроля выступает эффективной гарантией соблюдения государственного суверенитета Российской Федерации, а также существенно облегчает исполнение решений межгосударственных органов по защите прав человека, поскольку заинтересованное лицо по результатам рассмотрения его заявления Конституционным Судом РФ будет осознавать конкретные способы реализации принятого в его пользу акта международного органа.

Немаловажный вклад в защиту прав и свобод человека вносит и предоставленное Конституционному Суду РФ право нормоконтроля актов, более не имеющих юридической силы, в тех случаях, когда они продолжа-

¹³ См.: *Кряжкова О. Н.* Указ. соч. С. 44.

¹⁴ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституц. закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ // Рос. газета. 2015. 16 дек.

ют применяться к правоотношениям, возникшим в период их действия, введение которого было обусловлено сложившейся практикой отказа в принятии к производству жалобы, если на момент ее поступления в российский орган конституционного контроля оспариваемый нормативный правовой акт уже утратил силу (например, определение Конституционного Суда от 24 декабря 2013 г. № 2109-О¹⁵)¹⁶.

Нельзя оставить без внимания и вопрос о вариантах дальнейшего развития теоретических основ полномочий Конституционного Суда РФ. Во-первых, на защиту прав и свобод человека существенным образом может повлиять право российского органа конституционного контроля на пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ в качестве своеобразной надзорной инстанции в тех случаях, когда в рамках рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию последних, возникают коллизии между правовыми нормами Конституции РФ и положениями конституции (устава) субъекта РФ¹⁷.

Многие исследователи приходят также к выводу о необходимости закрепления обязательного предварительного конституционного контроля в отношении не вступивших в законную силу международных договоров. В настоящее время подобное правило действует только в отношении принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или части иностранного государства в качестве нового субъекта¹⁸. Включение Конституционного Суда РФ в процесс ратификации международных договоров привело бы к первичному установлению и исключению в последующем возможных коллизий между национальным законодательством и международными договорами, участниками которых является Российская Федерация. Иной вариант развития указанного полномочия с учетом закрепления за российским органом конституционного контроля права на решение вопроса о применении постановлений наднациональных институтов по защите прав и свобод человека предполагает законодательное изменение действующего правового регулирования полномочий Суда путем предоставления ему возможности признания несоответствующим Конституции РФ уже вступивших в законную силу международных соглашений.

В-третьих, нельзя оставить без внимания и проблему самостоятельности Конституционного Суда РФ. По сравнению с Конституционным Су-

¹⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Яшухина Александра Евгеньевича и Яшухиной Надежды Александровны на нарушение их конституционных прав и конституционных прав несовершеннолетней Яшухиной Анны Александровны абзацем вторым пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», статьями 107 и 108 Гражданского кодекса РСФСР и пунктом 3 части первой статьи 32 Земельного кодекса РСФСР : определение Конституционного Суда от 24 декабря 2013 г. № 2109-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: *Кряжкова О. Н.* Указ. соч. С. 45–46.

¹⁷ См.: *Нарутто С. В.* Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации : проблемы регулирования и реализации // *Lex russica.* 2014. № 7. С. 788.

¹⁸ См.: Там же. С. 793.

дом РСФСР¹⁹ у действующего органа конституционного контроля изъяты полномочия по непосредственной оценке действий и актов государственных органов и должностных лиц на предмет их соответствия Конституции РФ. Данная функция осуществляется Конституционным Судом РФ исключительно в заявительном порядке, причем круг субъектов четко определен Законом о Конституционном Суде. По прежнему закону Суду было предоставлено право (в том числе и по собственной инициативе) давать заключения о соответствии Конституции РСФСР действий и решений Президента РСФСР, а также прочих высших должностных лиц РСФСР и республик в составе РСФСР. Реально Конституционный Суд РСФСР ни разу не воспользовался подобным правом, однако сам факт юридического закрепления подобного права существенно увеличивал эффективность Суда в сфере прав и свобод человека.

В свете охраны прав и свобод человека важным представляется и положение, закрепленное в Законе РСФСР, согласно которому Конституционному Суду предоставлялось право рассматривать дела о конституционности правоприменительной практики. Наличие указанного права существенно расширяло сферу охраны прав и свобод человека. Одним из примеров реализации такого полномочия можно считать постановление Конституционного Суда РСФСР от 26 февраля 1993 г. № 4-П²⁰, в котором Суд признал правоприменительную практику досрочного прекращения полномочий народного депутата Российской Федерации в связи с назначением на должность в составе Совета министров Российской Федерации соответствующей Конституции РФ.

Однако закрепление аналогичного полномочия в рамках действующего правового регулирования может привести к коллизии компетенций, поскольку в рамках действующего правового регулирования контроль за правоприменительной практикой возложен на Верховный Суд РФ, чем надлежащим образом реализуется принцип разграничения компетенции в сфере охраны прав и свобод граждан. Вместе с тем обязательность решений Конституционного Суда РФ в совокупности с такими возможностями могла бы существенным образом поспособствовать решению вопроса о правовых пробелах.

Таким образом, можно сделать однозначный вывод о том, что законодатель на данном этапе развития конституционного судопроизводства в Российской Федерации стремится на уровне единого Закона о Конституционном Суде закрепить все теоретические основы реализации его полномочий, для того чтобы облегчить применение данного нормативного правового акта на практике.

¹⁹ О Конституционном Суде РСФСР : закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1559-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017 ; Рос. газета. 1993. 19 марта.

²⁰ По делу о проверке конституционности правоприменительной практики досрочного прекращения полномочий народного депутата Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РСФСР от 26 февраля 1993 г. № 4-П // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 19. Ст. 702.

Говоря о практической реализации полномочий Конституционного Суда РФ, конечно, необходимо говорить о проблеме исполнения решений Конституционного Суда РФ. Как уже неоднократно отмечалось многими исследователями²¹, а также исходя из буквального толкования ст. 6 Закона о Конституционном Суде, решения Конституционного Суда РФ, принятые по вопросам его компетенции, являются обязательными для применения всеми субъектами на территории Российской Федерации без их подтверждения какими-либо органами или должностными лицами. Исполнение вступивших в силу судебных решений является неотъемлемым элементом принципа верховенства права²².

Отличительной особенностью является то, что Конституционный Суд РФ не обладает инструментами по исполнению собственных решений, а обязанность по их реализации возлагается на иные органы государственной власти. Механизм исполнения решений Конституционного Суда в Российской Федерации однозначно можно назвать сформировавшимся, но в то же время и здесь до сих пор существует ряд неразрешенных проблем, которые, в частности, подтверждаются длительным неисполнением решений, число которых к середине 2013 г., по данным Министерства юстиции РФ, достигло 50. Подобные проблемы не могут не оставить след и на защите отдельных прав и свобод человека.

Законодательной основой для исполнения решений Конституционного Суда РФ являются соответствующие положения Закона о Конституционном Суде, дополняемые нормами иных актов. Однако ряд правоведов полагают, что существующее правовое регулирование является недостаточным, в силу чего имеется необходимость либо принять отдельный закон, который регулировал бы исполнение решений Конституционного Суда, либо более детально проработать указанный вопрос в действующем Законе о Конституционном Суде²³.

Как уже отмечалось ранее, решения российского органа конституционного контроля исполняются непосредственно, что выражается в осуществлении обязанностями субъектами предписаний указанных решений посредством совершения правотворческих, правоприменительных решений либо отказа от их совершения. Конкретный способ исполнения определяется конкретными обстоятельствами, в частности содержанием оспоренной нормы, указаниями, содержащимися в самом решении и др.²⁴ Так, в постановлении от 21 февраля 2014 г. № 3-П²⁵ Конституционный

²¹ См., например: *Гаджиев Г. А.* Проблемы исполнения решений Конституционного суда // *Официальный вестник Конституционного суда Республики Азербайджан.* 2008. № 3.

²² См.: *Кокотов А. Н.* Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // *Журнал рос. права.* 2013. № 5. С. 90.

²³ См.: Там же. С. 91.

²⁴ См.: Там же.

²⁵ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в связи с жалобой об-

Суд, несмотря на признание нормы соответствующей Конституции РФ, указал на необходимость пересмотра судебных актов, вынесенных на основании оспариваемой нормы.

Как и любое судебное решение, постановление, определение или заключение Конституционного Суда РФ должно быть исполнено в конкретные сроки, что и является основной проблемой. Надлежащая реализация решений Конституционного Суда РФ в некоторых случаях требует принятия нормативного правового акта. Так, во исполнение постановления от 27 марта 2012 г. № 8-П²⁶ Президент РФ издал Указ от 12 июля 2012 г. № 970²⁷, которым до внесения соответствующих законодательных изменений обязанность обеспечения официального опубликования временно применяемых международных договоров, затрагивающих права и свободы человека, была возложена на Министерство иностранных дел РФ и Федеральную службу охраны РФ. В настоящее время соответствующие изменения уже внесены в Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»²⁸.

Важной проблемой исполнения решений Конституционного Суда РФ является то обстоятельство, что законодательство Российской Федерации не содержит прямой обязанности какого-то конкретного органа по внесению проекта закона или иного нормативного правового акта на рассмотрение уполномоченного органа, если Конституционным Судом прежний акт был признан несоответствующим Конституции РФ. В связи с этим одним из вариантов дальнейшего совершенствования российского законодательства о конституционном судопроизводстве может стать внесение в Закон о Конституционном Суде права Суда указать конкретный орган, на который возлагается исполнение соответствующего решения. Данная модель уже реализована в таких странах, как Албания, Хорватия и др.²⁹

Буквальное толкование действующего правового материала приводит к выводу о том, что в определенной степени подобная обязанность возложена на Правительство РФ, в то время как данное требование следовало бы распространить на все субъекты законодательной инициативы. Немаловажным является и то обстоятельство, что Конституция РФ вообще не закрепляет ни за одним органом государственной власти обязанность по исполнению решений Конституционного Суда РФ, в то время как со-

щества с ограниченной ответственностью «Фирма Рейтинг» : постановление Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2014 г. № 3-П // Рос. газета. 2014. 5 марта.

²⁶ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П // Рос. газета. 2012. 13 апр.

²⁷ Об официальном опубликовании временно применяемых международных договоров Российской Федерации : указ Президента РФ от 12 июля 2012 г. № 970 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4069.

²⁸ Рос. газета. 1995. 21 июля ; 2014. 14 марта.

²⁹ См.: Кальяк А. М. Проблема обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Томск. гос. ун-та. 2006. № 292-II.

ответствующие положения содержатся в Основных законах Словацкой Республики, Чехии, Польши и других стран³⁰.

В то время как в большинстве решений Конституционного Суда можно обнаружить следующие формулировки: «законодателю надлежит» или «Федеральному Собранию следует», реально Государственная Дума и Совет Федерации, равно как и депутат или член Совета Федерации по смыслу Закона о Конституционном Суде, не несут прямой обязанности по исполнению решения Конституционного Суда. На основании указанных положений возникает закономерное сомнение, не является ли употребление подобных формулировок Судом своеобразным нарушением принципа разделения властей и положений Закона о Конституционном Суде³¹.

Статья 10 Конституции РФ закрепляет, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В данной норме закрепляется традиционный принцип разделения властей, а последующие положения Конституции РФ и законодательства РФ уравнивают силы каждой из трех ветвей, не допуская перекося ни в одну сторону. Данное утверждение подтверждается и правовой позицией, сформулированной в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П³², согласно которому «разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие».

С одной стороны, можно предположить, что, применяя формулировку «законодателю надлежит», Конституционный Суд РФ обращается к Совету Федерации, который в отличие от нижней палаты обладает правом законодательной инициативы. Однако ни юридически, ни фактически данное предположение ничем не подтверждается. Более того, Совет Федерации специально не рассматривает решения Конституционного Суда, да и с законодательной инициативой выступает очень редко, как правило, только по вопросам, касающимся интересов регионов.

С другой стороны, таким же образом Конституционный Суд не может обращаться в Государственную Думу, поскольку как палата Федерального Собрания Российской Федерации она не обладает правом законодательной инициативы. Однако именно на нее законодатель возложил функцию по принятию законов, так что все законопроекты от всех субъектов законодательной инициативы поступают именно в Государствен-

³⁰ См.: Омаров С. М. Проблема исполнения Федеральным Собранием решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 53.

³¹ См.: Там же.

³² По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Рос. газета. 1996. 1 февр.

ную Думу РФ. Совету Федерации же было только оставлено право на одобрение уже принятых нижней палатой парламента законов.

Таким образом, единственным субъектом, несущим обязанность по внесению законопроектов в Государственную Думу в целях исполнения решений Конституционного Суда РФ, может быть признано только Правительство РФ. Тем не менее конституционалисты отмечают, что подобное закрепление обязанности не лишает иные субъекты законодательной инициативы права вносить законопроекты в целях исполнения решения Конституционного Суда РФ. Примечательно, что подобным правом часто пользуются депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ³³. Однако далеко не каждый депутат сможет написать готовый законопроект, который, помимо всего прочего, потребует еще и точного финансового обоснования.

Вместе с тем неисполнение решений российского органа конституционного правосудия может быть связано и с задержкой внесения Правительством в Государственную Думу проекта поправки к законоположению, признанному не соответствующим Конституции. Постановлением от 8 декабря 2003 г. № 18-П³⁴ Конституционный Суд РФ признал противоречащим Конституции положение Уголовно-процессуального кодекса РФ, запрещающее обжаловать судебные решения, вынесенные по итогам предварительных слушаний (за исключением решений о прекращении уголовного дела, о назначении заседания в части разрешения вопроса о мере пресечения). Данная задержка реально приводила к невозможности эффективного гарантирования права на судебную защиту прав и свобод человека.

Практическая деятельность Конституционного Суда РФ не остается также и без внимания исследователей, которые стараются выделить в ней определенные проблемы, затрудняющие надлежащее исполнение возложенных обязанностей. Так, Конституционный Суд испытывает наибольшие трудности при рассмотрении дел по оценке конституционности нормативных актов. Как отмечает С. А. Авакьян³⁵, навряд ли нормотворческий орган рискнет прямо нарушить формально определенные нормы Конституции РФ. Именно поэтому в ряде решений Конституционного Суда стали наблюдаться оценки конституционности нормы путем толкования статей Конституции (особенно это прослеживается в отношении ст. 10, касающейся разделения властей). Таким образом, происходит определенного рода замена понятий: в таких случаях Конституционный Суд не столько прямо обеспечивает конституционную законность, сколь-

³³ См.: Омаров С. М. Указ. соч. С. 53.

³⁴ По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П // Рос. газета. 2003. 23 дек.

³⁵ См.: Авакьян С. А. Конституция России : природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 213.

ко определяет ее критерии. Следовательно, защита Конституции уже строится не на нормах Конституции РФ, а на их трактовках, сделанных российским органом конституционного контроля.

Кроме того, довольно часто Конституционный Суд РФ не столько решает вопрос о конституционности или неконституционности нормативного правового акта, сколько дает ему определенное толкование на основе практики и совокупности правовых норм, непосредственно связанных с ним. Подобная деятельность приводит к тому, что многие правовые нормы, которые так или иначе оспаривались в Конституционном Суде, в настоящее время применяются с позиции того толкования, которое было дано Судом даже в тех случаях, когда орган конституционного контроля отказывал в принятии жалоб. Одним из ярких примеров их использования является определение Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2013 г. № 1852-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Санфирова Эдуарда Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 167 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»³⁶, которым (наряду с иными решениями российского органа конституционного правосудия) установлена возможность реализации права осужденного довести до суда свою позицию и без его личного участия в судебном разбирательстве, например путем подачи в адрес органа, рассматривающего дело, своих письменных пояснений, а также путем направления представителя, полномочия которого установлены нотариальной доверенностью.

Однако с подобной постановкой проблемы довольно сложно согласиться. Анализ практики Конституционного Суда в совокупности с вопросом исполнения решений органа конституционного контроля приводят к выводу о том, что сложившаяся ситуация может быть признана выходом из проблемы неисполнения решений Конституционного Суда РФ. Используя толкование правовой нормы в качестве одного из инструментов своей деятельности, Конституционный Суд, тем самым, избегает необходимости признавать норму неконституционной, создавать правовой пробел и запускать огромную и длительную машину по внесению законодательных изменений, в рамках которой у российского органа конституционного правосудия уже нет полномочий. Таким образом, Конституционный Суд как бы подстраивает норму права через ее разъяснение под конституционные принципы, действующее правовое регулирование, но в то же время не создает проблемы неисполнения своих решений. С формальной точки зрения Конституционный Суд приобретает полномочия, аналогичные возможностям Верховного Суда РФ: он обобщает практику использования, но не в отношении какого-то нормативного правового акта или группы источников, а в отношении конкретной правовой нормы, давая ей такое толкование, которое наиболее оптимально вписалось бы в основное правовое регулирование, осуществляемое Конституцией.

Итак, и теоретическая, и практическая составляющие полномочий Конституционного Суда РФ находятся в постоянном изменении. Доволь-

³⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

но часто законодатель просто не успевает вносить соответствующие изменения в Закон о Конституционном Суде (не говоря уже о том, что существует необходимость внесения поправок и в Конституцию РФ). Таким образом, изучение полномочий Конституционного Суда как одного из ключевых механизмов охраны прав и свобод человека не должно замыкаться исключительно на толковании действующего законодательства, следует обращаться и к конкретной практической деятельности самого Суда.

Петрозаводский государственный университет

Григорьев К. Е., аспирант кафедры международного и конституционного права, помощник судьи Верховного Суда Республики Карелия

E-mail: kevgrigorev@gmail.com

Тел.: 8-921-522-61-94

Petrozavodsk State University

Grigorev K. E., Post-graduate Student of the International and Constitutional Law Department, Judge's Assistant

E-mail: kevgrigorev@gmail.com

Tel.: 8-921-522-61-94

УДК 342.4

О КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А. Д. Башкатов

Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева

Поступила в редакцию 5 июля 2016 г.

Аннотация: рассматриваются положения законодательства о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве с точки зрения реализации конституционной свободы экономической деятельности, высказывается ряд предложений по совершенствованию правового регулирования данных общественных отношений.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, свобода экономической деятельности, конституционность, административные процедуры.

Abstract: positions of the legislation on state-private and locally-private partnership from the point of view of realization of constitutional freedom of economic activities are considered, a number of offers on perfection of legal regulation of the given public attitudes expresses.

Key words: publicly-private partnership, freedom of economic activities, constitutionality, administrative procedures.

Конституционное требование единства экономического пространства, свободы перемещения ресурсов и свободы экономической деятельности нередко ограничивается на институциональном уровне, т.е. не случайно вследствие чьих-либо противоправных действий, а целенаправленно, под руководящим началом действующего нормативного правового акта, даже закона. Одним из весьма дискуссионных по содержанию законодательных актов в связи с изложенным выше обстоятельством является принятый в июле 2015 г. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. В целом данный закон представляет собой примечательный опыт соединения в одном нормативном правовом акте методов гражданско-правового и административно-правового регулирования общественных отношений².

105

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2015 г. с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29. Ст. 4350 ; 2016. № 1. Ст. 11.

² В юридической литературе термин «государственно-частное партнерство» толкуется значительно шире (см., например: Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство : гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. М., 2012. С. 43 ; Лебединец О. Н. Государственно-частное партнерство как форма гармонизации публичного и частного в экономике и праве

С одной стороны, анализируемый акт регулирует некоторый вид гражданско-правового соглашения между «публичными партнерами» и «частными партнерами» с довольно неопределенным предметом и нормативным содержанием. По логике, руководствуясь нормами действующего Гражданского кодекса РФ, любой субъект гражданского права (включая государственные органы) вправе заключить любую сделку, если только это не противоречит требованиям закона. Закон о публично-частном партнерстве как бы «подтверждает» действие одних гражданско-правовых норм и «умалчивает» о действии других норм Гражданского кодекса РФ, косвенно свидетельствуя о якобы неприменимости (или нежелательности применения) соответствующих норм гражданского законодательства. Вместе с тем, на наш взгляд, подобный юридико-технический прием не может ставить под сомнение действие Гражданского кодекса РФ, а также ряда его фундаментальных принципов (свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства государства в чьи-либо частные дела и т.д.).

С другой стороны, анализируемый федеральный закон активно использует административно-правовые формы и методы правового регулирования³. Несмотря на официальную цель достижения «партнерства» государства и бизнеса (что означает, прежде всего, равенство, т.е. использование методологии частного права)⁴, в реалиях закон позиционирует скорее юридическое неравенство «партнеров». Публичные партнеры в лице государственных органов поставлены законом в правовое положение «над» частными партнерами, что гарантируется и обеспечивается посредством ряда общих и специальных правовых норм.

Так, частного партнера можно «заменить» другим партнером в качестве санкции за неисполнение гражданско-правовых обязательств (публичного партнера «заменить» нельзя, хотя из логики гражданского права следует возможность правопреемства или перемены лиц в обязательстве со стороны любого контрагента, обладающего гражданской правосубъектностью)⁵. Публичный партнер обладает правом административного контроля над деятельностью частного партнера, что с точки зрения методологии гражданско-правового регулирования является абсолютно недопустимым, если, конечно, это не строится на началах вза-

// Актуальные проблемы частного и публичного права. Волгоград, 2013. С. 68 ;
Захарова О. С. Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций в государственный сектор экономики // Современные проблемы в области экономики, менеджмента, социологии, бизнес-информатики и юриспруденции. Н. Новгород, 2007. С. 130–134).

³ См.: *Канунникова Н. Г.* К вопросу о методах административного права // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 19–21.

⁴ См.: *Кожевников А., Рясной В.* Равенство и партнерство // Хозяйство и право. 1990. № 2. С. 49–56.

⁵ См.: *Новоселова Л.* Перемена лиц в обязательстве // Хозяйство и право. 2009. № 5. С. 40.

имности и равенства в рамках гражданских правоотношений⁶. Исходя из общего смысла анализируемого закона можно предположить, что частные партнеры правом контроля над деятельностью публичных партнеров не обладают (частные партнеры участвуют в конкурсах, доказывают перед публичными партнерами свою экономическую эффективность и сравнительные преимущества, «рапортуют», «отчитываются», но никак не позиционируются в качестве действительно «партнеров», т.е. равных по статусу лиц в гражданско-правовом смысле).

Несмотря на столь очевидную экспансию административно-правовых методов в сугубо частную сферу правового регулирования, законодатель в целях обеспечения конституционного баланса конкурирующих принципов и ценностей идет на поистине беспрецедентный шаг: вследствие соглашения о государственно-частном партнерстве государство берет на себя дополнительные обязательства «обеспечения окупаемости инвестиций частного партнера» и даже «содействия в получении государственных разрешений на предпринимательскую деятельность». Эти обязательства имеют не гражданско-правовую, а публично-правовую природу. Взаимность государственно-частного партнерства обеспечивается тем, что частные партнеры берут на себя несвойственные гражданскому обороту дополнительные административные обязанности перед публичными партнерами, в то время как публичные партнеры как бы «расплачиваются» за обязательства частных партнеров публичными ресурсами, которые согласно требованиям конституции страны и законов не могут и не должны вовлекаться в рыночный оборот.

Полагаем, что подобные правовые нормы не являются допустимыми в демократическом обществе, поскольку они отрицают полноту государственного суверенитета России, компетенцию законодательных и судебных органов власти, а главное – ставят в дискриминационное положение хозяйствующих субъектов по одному лишь признаку – являются ли они официальными частными партнерами государства или нет⁷. Лица, заключившие соглашение с государством об организации «партнерства», приобретают ничем не обусловленное право требовать от государства предоставления налоговых и административных льгот и преимуществ, что наносит ущерб правам и обязанностям других юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые не заключали соглаше-

⁶ См.: *Останина Е. А.* К вопросу о методе гражданского права // Становление и развитие научных школ права в государственных университетах России. СПб., 1999. С. 3–7.

⁷ См.: *Варламова А. Н.* К вопросу о правовой поддержке развития конкуренции // Вестник Моск. ун-та. 2008. № 5. С. 17–29; *Маслов Ю. Н.* Развитие и совершенствование законодательства о поддержке конкуренции и антимонопольном регулировании в Российской Федерации // Осуществление права и формы защиты нарушенных прав. Курск, 2012. С. 84; *Булах Д. А.* Свободная экономика и поддержка конкуренции как базовые конституционные экономические ценности // Конституция России : глобальное, национальное, региональное. Волгоград, 2013. С. 190–192.

ния с государством о государственно-частном партнерстве, так как участвуют в гражданском обороте на общих основаниях⁸.

Одна из ключевых целей анализируемого федерального закона о публично-частном партнерстве состояла в создании «правовых условий привлечения инвестиций в экономику», повышении «качества товаров, работ и услуг», а также обеспечении их «доступности». Каким образом публично-частное партнерство способно повысить качество и доступность объектов гражданского оборота – сказать весьма непросто. Есть основания полагать, что при прочих равных условиях форма взаимодействия государства и бизнеса вообще никак не влияет на качество товаров, работ и услуг (если, конечно, не исходить из презумпции, что государственные и муниципальные организации производят товары, работы и услуги всегда в худшем качестве по сравнению с частным бизнесом). Что же касается привлечения инвестиций в экономику, возможно, анализируемый закон действительно создает для этого определенные условия, однако существуют принципиально иные правовые механизмы стимулирования инвестиционной активности, давно уже выработанные и апробированные юридической наукой и практикой как России, так и зарубежных стран (речь идет о корпоративном бизнесе, акционерном капитале, свободном рынке ценных бумаг, инвестиционном портфеле граждан и организаций без вмешательства государства на основе конституционной свободы экономической деятельности, что регулируется конституционным правом и обеспечивается нормами гражданского права при общем запрете административно-правового вмешательства с рядом конституционно допустимых исключений из этого общего правила).

Вместо публично-правовой поддержки частного бизнеса и эффективного гражданско-правового механизма распоряжения государственными ресурсами (полагаем, что именно это и требует ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, т.е. ее обеспечения нормами гражданского права при минимальном административно-правовом вмешательстве) отечественный законодатель предпочитает «гибридную» форму правового регулирования, основанную на комплексе смешанных административных и гражданских правоотношений, порождающих некие «государственно-частные и муниципально-частные партнерские правоотношения». В действительности никаких «публично-частных партнерских правоотношений», на наш взгляд, нет и быть не может: правоотношения могут быть либо частноправовыми, либо публично-правовыми⁹. Более внимательный анализ данного федераль-

⁸ См.: *Тотьев К. Ю.* Правовая поддержка конкуренции в России // Государство и право. 1997. № 12. С. 37–42 ; *Донецков Е. С.* Баланс частного и публичного интересов в контексте реализации принципа поддержки конкуренции : анализ отдельных правовых позиций Конституционного Суда РФ // Конституция России : глобальное, национальное, региональное. Волгоград, 2013. С. 183–186.

⁹ См., например: *Волкова И. А.* Частноправовое и публично-правовое сотрудничество интересов в регулировании страховых правоотношений // Вестник Саратов. гос. академии права. 2011. № 1. С. 65 ; *Волосов Д. В.* Переплетение частноправовых и публично-правовых элементов в железнодорожных правоотношениях

ного закона показывает, что и сам законодатель достаточно четко разграничивает гражданско-правовой и административно-правовой аспекты в этих правоотношениях. Соглашение между публичным и частным партнером в законе позиционируется именно как гражданско-правовое. Заключению этого договора предшествуют две административные процедуры – *управления проектами публично-частных партнерств*¹⁰ и *конкурсного производства*¹¹. Все это представляет собой один из механизмов, с одной стороны, *обеспечения*, а с другой – *ограничения конституционной свободы экономической деятельности*.

Конституционная свобода экономической деятельности *ограничивается*¹² посредством института управления проектами публично-частных партнерств. Ограничения состоят в том, что публичные экономические ресурсы, которые принадлежат государству (объекты публичной собственности), или «контролируются» государством (вследствие его права на распоряжение земельными, водными, лесными ресурсами и недрами, без распоряжения которыми невозможно создание новых объектов), или распределяются на основе административного, а не свободного рыночного механизма. Чтобы проект публично-частного партнерства состоялся, нужно, чтобы его инициировали, рассмотрели и утвердили. Правом на инициативу обладают публичные и частные партнеры, но чаще всего этим правом пользуются юридические лица, т.е. предприниматели. Именно они (подчеркнем, что согласно Конституции РФ – это компетенция министерств и ведомств, но никак не предпринимательского сообщества) разрабатывают административно-правовые документы, доказывают их целесообразность, состоятельность, коммерческую привлекательность и экономическую эффективность. Государство при этом занимает судейско-оценочную позицию (согласиться или не согласиться, утвердить или не утвердить), что в конечном итоге выражается в ряде юридических форм (Правительство РФ утверждает форму и требования

// Наука. Технологии. Инновации. Новосибирск, 2008. С. 165 ; Радченко С. А. Соотношение публично-правовых и частноправовых методов регулирования информационных правоотношений // Право и политика. 2008. № 5. С. 1218 ; Черкаева М. А. Соотношение частноправовых и публично-правовых средств при регулировании правоотношений в сфере использования водных биологических ресурсов // Право и образование. 2010. № 1. С. 160.

¹⁰ Об управлении проектами см., например: Безденежных В. М. Учет неопределенности и рисков инновационности при проектировании и управлении проектами в России // Безопасность бизнеса. 2014. № 1. С. 11–15.

¹¹ См.: Борисенкова Т. В. К вопросу о сочетании частных и публичных интересов в конкурсном производстве // Юрист. 2004. № 10. С. 55.

¹² См.: Бут Н. Д., Ларьков А. Н. Свобода экономической деятельности и защита ее от незаконных ограничений // Вестник Академии Генпрокуратуры РФ. 2010. № 1. С. 11 ; Паулова Ю. Е. Виды ограничений экономических прав и свобод // Актуальные проблемы юридической науки и практики. Саранск, 2006. С. 100–102 ; Милушев Д. Ф., Цыбулевская О. И. Справедливость как критерий ограничения права на свободу экономической деятельности // Обеспечение прав человека в условиях современного государства. Владимир, 2009. С. 309.

к предложениям о реализации проектов публично-частных партнерств, принимает окончательное решение о реализации проекта на федеральном уровне; уполномоченные органы исполнительной власти специальной компетенции дают заключения об эффективности и сравнительных преимуществах проектов публично-частных партнерств; высшие исполнительные органы субъектов РФ и главы муниципальных образований принимают окончательные решения о реализации проектов на их территориях).

Заметим, что механизм обеспечения инвестиционной привлекательности проектов в этой сфере мог бы быть совершенно иным: государство само решает, в каких именно целях нужно распорядиться принадлежащими ему экономическими ресурсами. Чиновники министерств и ведомств сами обеспечивают разработку и прохождение административно-правовых документов не только без привлечения заинтересованных предпринимателей, но и при юридическом запрете такого участия (иначе нарушаются конституционные требования равенства субъектов правоотношений, поддержки экономической конкуренции, единства экономического пространства, свободного движения экономических ресурсов).

Конституционная свобода экономической деятельности *защищается* и *поддерживается* посредством административно-правового института конкурсного производства. В этой части нормы Федерального закона «О государственно-частном партнерстве...», безусловно, заслуживают положительной оценки. Если государство намерено организовать процесс публичного управления созданием и реконструкцией крупных объектов (автодороги, транспортные системы, аэродромы, порты и т.д.)¹³, оно должно обеспечить равный доступ предпринимателей к участию в государственных проектах и программах на конкурсной основе. Именно в рамках процедуры конкурса должна производиться оценка экономической эффективности и сравнительных преимуществ тех или иных конкурсных предложений (а не на более ранних стадиях управления проектами публично-частных партнерств, как это сделано в действующем правовом регулировании). Победителем конкурса должен признаваться субъект, который в максимальной степени удовлетворяет заранее установленным законом критериям конкурсного отбора (техническим, социально-экономическим, юридическим и др.).

Таковы наши выводы, касающиеся механизма правового регулирования публично-частных партнерств. Полагаем, что по общему правилу (которое должно быть закреплено на законодательном уровне) именно государство несет публично-правовую обязанность управления государственными проектами. При возникновении необходимости распоряжения земельными, водными, лесными ресурсами и недрами в целях строительства или реконструкции автодорог, транспортных систем, аэродромов,

¹³ Подчеркнем, что именно об этих объектах и идет речь в Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

портов и других аналогичных им крупных объектов государство само, без участия предпринимательского корпуса (и даже, возможно, с юридическим запретом такого участия), должно разработать соответствующий проект, который может быть, во-первых, строго государственным (экономическая монополия, запрет последующего участия в проекте частного бизнеса); во-вторых, исключительно частным (запрет финансирования проекта за счет бюджетных ресурсов и распоряжения в подобных целях объектами публичной собственности); в-третьих, публично-частным (при необходимости совместного финансирования, иного объединения ресурсов государства и бизнеса, а также паритетного распределения их рисков, прибылей и убытков). Только в последнем из трех названных случаях должен считаться юридически допустимым институт публично-частного партнерства. Причем правоотношения публично-частного партнерства должны позиционироваться как гражданско-правовые в рамках процедуры заключения и реализации гражданско-правового договора между публичным и частным партнерами, чему предшествует административная процедура конкурсного производства. Подобное сочетание частного правового и публично-правового регулирования данных общественных отношений в полной мере соответствует принципам, изложенным в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ.

Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева

Башкатов А. Д., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: konst-kafedra@mail.ru

Тел.: 8-486-241-98-07

Orlov State University named after I. S. Turgenev

Bashkatov A. D., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: konst-kafedra@mail.ru

Tel.: 8-486-241-98-07

РЕГУЛЯТИВНЫЙ И КОМПОНЕНТНЫЙ ПОДХОДЫ
К ИССЛЕДОВАНИЮ СОДЕРЖАНИЯ
МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

Т. В. Шелудякова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 7 июля 2016 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию молодежной политики посредством применения двух подходов: регулятивного и компонентного. Это позволило выделить теоретический и практический блоки, а также четыре структурных компонента, составляющих содержание молодежной политики.

Ключевые слова: молодежная политика, регулятивный подход, компонентный подход, права молодежи.

Abstract: this paper deals with the investigation of youth policy in Russia by using two approaches – regulatory and componential. The issue is analyzed from theoretical and practical side.

Key words: youth policy, regulatory approach, componential approach, the rights of youth.

Защита молодежи в России – отправная точка в анализе реализации государственной молодежной политики. Современная модель молодежной политики базируется на взаимной ответственности государства и молодежи, на признании молодежи участником ее формирования и реализации, содержит установку на развитие партнерских отношений. В Послании Президента Российской Федерации В. Путина от 3 декабря 2015 г. сказано: «Мы должны сделать все, чтобы сегодняшняя молодежь получила прекрасное образование, могла заниматься творчеством, выбирать профессию по душе, реализовать себя, чтобы независимо от того, где они живут, какой достаток у их родителей, создать равные возможности для успешного жизненного старта»¹. Актуальность выбранной темы обусловлена необходимостью совершенствования формирования концепции государственной молодежной политики. Ее содержание автор предлагает определить на основе двух подходов: регулятивного и компонентного.

Рассмотрим более подробно *регулятивный* подход. Термин «регулятивный» означает «определяющий направление, развитие чего-либо, вносящий порядок, планомерность во что-нибудь»². Регулятивный

¹ Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. 2015. 3 дек.

² Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи / под ред. А. Н. Чудинова. Изд. третье, испр. и доп. СПб., 1910.

подход в интерпретации культуры рассматривает ее как совокупность социальных институтов, связующих ценностную систему³. В изучении политической системы указанный подход отражает особенность функционирования политической системы общества на основе всего комплекса нормативного регулирования. Регулятивный подход к содержанию того или иного предмета, процесса или явления успешно применялся в сфере финансового, банковского, уголовного права, в области охраны окружающей среды, в связи с чем предлагается применять его при исследовании содержания молодежной политики.

Первое использование регулятивного подхода нашло применение еще в 1903 г. в связи с созданием Бюро Корпораций в Соединенных Штатах Америки⁴. Этот подход нашел употребление, прежде всего, в сфере экономики. По мнению В. В. Кудряшова, «его применение позволило бы накапливать соответствующий опыт с прицелом на выработку более современных регулятивных подходов, адекватных состоянию и направлениям развития российской экономики»⁵. Впоследствии авторами предлагалось «усовершенствовать нормативные положения и делиться с другими странами подробной информацией об успешном и неуспешном опыте различных регулятивных подходов»⁶.

На основе изучения имеющихся дефиниций регулятивный подход к исследованию содержания молодежной политики можно определить как совокупность теоретического и практического блоков, состоящих из структурных элементов, отражающих особенности ее формирования и реализации на основе всего комплекса нормативного регулирования.

В теоретический блок входит формирование государственной молодежной политики конституционно-правовыми средствами: Конституцией России, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями, распоряжениями Правительства РФ, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ. Практический блок включает формы реализации указанных правовых актов. В юридической науке различают четыре основные формы реализации права: соблюдение, использование, исполнение, применение. В основу данного деления положена степень активности субъектов по осуществлению правовых норм⁷. Все четыре формы автор рассматривает сквозь призму реализации государственной молодежной политики.

³ См.: *Кutowой Д. В.* Конституционное право на участие в культурной жизни в системе прав и свобод человека и гражданина // *Новый юридический журнал.* 2013. № 3. С. 40–50.

⁴ См.: *Сергеева Л. Н.* Административное нормотворчество в Соединенных Штатах Америки // *Административное и муниципальное право.* 2011. № 12. С. 78–86.

⁵ См.: *Кудряшов В. В.* Теневая банковская деятельность как объект международного финансового регулирования // *Финансовое право.* 2014. № 6. С. 3–6 ; № 7. С. 3–10.

⁶ См.: *Уайзман Х. Дж.* Опыт США по разработке нефти и газа из уплотненных образований : правовые аспекты // *Энергетическое право.* 2014. № 1. С. 42–47.

⁷ См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 304.

При соблюдении правовых актов субъекты – органы публичной власти и молодежь – воздерживаются от совершения противоправных действий. Особенностью данной формы реализации в сфере молодежной политики является то, что она касается главным образом правовых запретов, осуществляется вне конкретных правоотношений (ч. 5 ст. 13 Конституции России⁸). При исполнении указанные субъекты осуществляют возложенные на них обязанности, функции, полномочия, реализуя тем самым соответствующие правовые нормы. Особенностью указанной формы является то, что она предполагает активные действия субъектов и отличается известной императивностью, властностью, так как за неисполнение могут последовать санкции. Специфика применения в сфере реализации молодежной политики заключается в том, что действия являются индивидуально-определенными, касающимися персонифицированных субъектов и направлены на урегулирование конкретных ситуаций.

Деятельность специальных субъектов в реализации молодежной политики проанализирована на примере Министерства образования и науки Российской Федерации и его структурного подразделения Федерального агентства по делам молодежи. Спецификой молодежной политики является привлечение к ее реализации институтов гражданского общества: общественно-политических организаций и движений, политических клубов, благотворительных фондов, научных и культурных организаций, спортивных сообществ, органов местного самоуправления по месту учебы, работы или жительства, семьи. Эти общности людей, носящие негосударственный и неполитический характер, располагают неправовыми средствами, с помощью которых можно сформировать стремление у молодого человека принимать активное участие в проведении молодежной политики, быть инициативным субъектом ее осуществления.

Последней формой реализации права является использование. Это такая форма, когда молодежь, по своему усмотрению и желанию использует предоставленные ей права и возможности, удовлетворяет законные интересы, осуществляет свою правоспособность и дееспособность. Характерный признак данной формы – добровольность. Никто не может заставить молодого человека использовать свои права. Реализуются главным образом управомочивающие нормы. Особую сложность при реализации прав, свобод или обязанностей молодежи, как правило, составляют случаи, когда необходимо при этом издание правоприменительных актов, а также совершение действий, предшествующих изданию акта либо связанных с его исполнением. Если сравнить правоприменительные процессы, возникающие при реализации права молодежи на поступление в вуз, получение жилья или охрану здоровья, то можно убедиться в существенном различии между указанными процессами.

⁸ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, ФКЗ, 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

В повседневной жизни молодежь часто совершает разнообразные юридически значимые, дозволенные законом действия, вступает друг с другом, а также с организациями и учреждениями в определенные правоотношения, заключает разного рода гражданско-правовые сделки, договоры. Для совершения подобных действий не требуется каких-либо специальных разрешений компетентных органов – достаточно того, что их разрешил закон. В некоторых случаях в целях полного и беспрепятственного осуществления молодым гражданином своего права необходимо содействие компетентных органов или должностных лиц (например, на образование, трудоустройство, вступление в брак и др.).

Второй подход к содержанию молодежной политики – *компонентный*.

Компонент – множество элементов сложной системы, образующих единую элементарную структуру для достижения некоторой локальной цели в процессе ее функционирования. Многокомпонентность приводит к необходимости разработки новых концептуальных принципов системного анализа таких систем⁹. Это свойство сложных систем. Необходимость выделения в составе сложной системы структурных образований, отвечающих определению компонента, обусловлена удобством представления для целей управления. Применение компонентного подхода к исследованию содержания молодежной политики заключается в выделении четырех структурных компонентов: институционального; нормативно-политического; функционального и культурно-идеологического.

В первый компонент входят субъекты, реализующие молодежную политику. Ими являются: органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; органы местного самоуправления; общественные объединения (в том числе общественные движения); политические партии. В этот же компонент включена и сама молодежь как субъект, реализующий молодежную политику. Детальное изучение последнего субъекта позволяет вносить коррективы в формирование и реализацию молодежной политики на каждом этапе, своевременно реагировать на изменения в осуществлении молодежных программ, защищать права и интересы молодежи в конкретных жизненных обстоятельствах.

Содержание второго – нормативно-политического компонента – составляют нормативные правовые акты, регулирующие молодежную политику, и процесс политической социализации молодежи. При этом в реализации государственной молодежной политики необходимо выделять два вида правового воздействия: нормативное и ненормативное. К нормативному воздействию относится текущее законодательство, которое охватывает весь массив правовых актов, действующий как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов. К ненормативному воздействию относятся послания Президента России; программы

⁹ См.: Щербатов И. А. Сложные слабоформализуемые системы : компонентный подход // Приоритетные научные направления : от теории к практике. 2014. № 13.

политических партий; программные документы общественных объединений; уставы политических объединений; уставы общественных молодежных объединений; выступления политиков. Большинство программ политических партий и общественных объединений содержит в себе положения о работе с молодежью, а также привлечении ее к разработке и реализации молодежной политики, способствованию формированию молодой смены политически активных граждан. Что касается уставов общественных молодежных объединений, то к ним относятся уставы множества общественных объединений всероссийского, межрегионального и регионального уровней, таких как Всероссийская общественная организация «Молодая гвардия Единой России»; внутрипартийное объединение «Российской демократической партии “Яблоко”»; молодежное общероссийское движение за свободу и социальную справедливость «Победа»; общероссийская общественная организация «Союз коммунистической молодежи Российской Федерации»; Всероссийский молодежный центр ЛДПР; межрегиональное молодежное общественное движение «Народно-демократический союз молодежи»; молодежное отделение политической партии «Российская экологическая партия “Зеленые”», общероссийская общественная организация «Российский союз молодежи» и др.

На наш взгляд, ключевое значение в нормативно-политическом компоненте приобретает задача политической социализации молодежи. Под этим процессом следует понимать введение молодого человека в политику, его интеграцию и адаптацию к определенной социально-политической среде. В современный период вовлечение молодежи в процесс политической социализации идет не столь быстрыми темпами, как хотелось бы. Молодежь как наиболее динамичная и перспективная часть российского общества может реализовать себя во многих областях общественной жизни – экономической деятельности, волонтерстве, участии в различных общественных движениях и организациях, международном сотрудничестве и др. Однако для осуществления желания молодых людей сделать политическую карьеру предоставлено гораздо меньше возможностей.

Формой участия молодежи в политической социализации являются федеральные, региональные и местные проекты. Их тематика весьма разнообразна от правотворчества и выборов до помощи детям и инвалидам. Например, с ноября 2015 по январь 2016 г. проходил Всероссийский конкурс среди молодых людей проекта «Авангард 2016»¹⁰, желающих стать кандидатами в депутаты, победители которого примут участие в партийных праймериз. Помимо кандидатов, выявлены лучшие молодые специалисты электорального профиля, которые в дальнейшем составят костяк молодежных избирательных штабов на федеральном и региональном уровнях. Эта молодежь – кадровый резерв при формировании областных избирательных комиссий.

¹⁰ URL: <http://avangard2016.ru/>

Самой известной молодежной политической организацией является Молодая гвардия «Единой России». В четверку наиболее узнаваемых молодежных политических организаций входят движения «Наши», «Россия молодая» и национал-большевики. Исследование общественных установок по отношению к молодежным политическим организациям показывает уверенный рост доли людей, нейтрально воспринимающих существование подобных движений¹¹.

Все это свидетельствует об активизации современной молодежи, ее стремлении непосредственно участвовать в политической жизни страны как внутри, так и за рубежом, иметь влияние на формирование и деятельность государственных органов, желании отстаивать свою гражданскую позицию. Но для реализации молодежью своих политических прав государством, к сожалению, пока не созданы дополнительные условия и возможности. Особенно хорошо это отслеживается на примере формирования законодательных (представительных) органов публичной власти на всех уровнях¹².

Для активизации процесса политической социализации молодежи в России предлагается внести изменения в п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о квоте не менее 5 % от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта для лиц в возрасте от 21 до 30 лет. Закрепить в п. 7 ст. 25 Федерального закона «О политических партиях» требование о том, что при выдвижении списка кандидатов в депутаты в органы государственной власти и органы местного самоуправления не менее 30 % кандидатов должны составлять лица в возрасте до 30 лет. Непосредственное представительство молодежи в законодательных (представительных) органах государственной власти позволит ей более эффективно реализовывать свои права в политической жизни общества, окажет влияние на совершенствование государственной молодежной политики.

Сочетание двух видов воздействия в молодежной политике позволяет положительно влиять на формирование и развитие свободной и полноценной личности молодого человека, помогает процессу усвоения им выработанных обществом ценностей, установок, убеждений, моделей поведения.

Функциональный компонент является третьим и содержит в себе формы и направления деятельности уполномоченных органов и методы осуществления молодежной политики. Основными направлениями деятельности уполномоченных органов являются их функции. Они носят специфический характер, связаны с объективными потребностями моло-

¹¹ URL: <http://fom.ru/>

¹² См. подробнее: Шелудякова Т. В. Формальное равенство и фактическое неравенство в реализации политических прав молодежи // Признание права и принцип формального равенства : сб. трудов междунар. науч. конф. (Воронеж, 10–11 июня 2015 г.) / под ред. В. В. Денисенко, М. А. Беляева. М., 2015. С. 526–533.

дежи и формируются в зависимости от ключевых задач на определенный период. Содержание каждой функции составляет управленческая деятельность в сфере осуществления молодежной политики. Основными функциями являются следующие: правотворческая, регулирующая, правозащитная, контрольная, информационная, организационная.

Методами осуществления молодежной политики являются общие методы политического управления. К ним относятся: разделение полномочий (децентрализация власти), подбор и расстановка кадров, завоевание авторитета и политического доверия в массах, исключение карательных методов управления и популизма, широкое использование средств массовой информации. К специальным контролирующим методам можно отнести мониторинг, обследование, проверку.

Четвертый компонент – культурно-идеологический. Он выступает важнейшей составляющей в реализации молодежной политики. В Конституции России словосочетания со словом «культура» встречаются в ст. 41, 44, 71–72, 114. При помощи конституционных норм государство внедряет определенные ценности и приоритеты общества и государства в общественное сознание. «К ценностям, получившим свою формализацию в Конституции 1993 г., можно отнести ценность достойного существования человека и обеспечения ему определенного уровня жизни; ценность коллективных прав, политического и идеологического многообразия и др.»¹³. В данном случае нормы Конституции выполняют аксиологическую функцию. Они являются средством формирования мировоззрения, чувств, эмоций, ценностных ориентиров человека.

Н. В. Бутусова полагает, что «влияние государственной идеологии на духовную сферу жизни общества и формирование мировоззрения людей происходит через государственную поддержку образования, культуры и науки...»¹⁴. Т. М. Пряхина обращает внимание на необходимость направления усилий органов публичной власти всех уровней на то, чтобы каждый гражданин имел реальное право участвовать в таком культурном развитии, при котором могли бы быть осуществлены все основные права и свободы, а также пользоваться благами этого развития¹⁵.

В настоящее время политическая культура российской молодежи носит сложносоставной характер и представляет собой совокупность различных, в том числе противоречивых, политических ценностей и ориентаций: демократических, авторитарных, коллективистских, индивидуалистских, национально-патриотических и др.

Факторы-потенциалы описывают основные системы страны, ее ценностный выбор, который формирует мировоззрение молодежи и мотиви-

¹³ Таева Н. Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 2–4.

¹⁴ Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус Российского государства. М. ; Воронеж, 2006. С. 275.

¹⁵ См.: Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации / науч. ред. В. О. Лучин. М., 2006. С. 315.

рует поведение и деятельность общества от внутрисемейных отношений до трудовых и ратных. Они описывают институты образования, воспитания, науки, здравоохранения, культуры, обороны, средств массовой коммуникации и др.¹⁶ По мнению Н. Д. Патюлиной, неоспоримую роль в формировании идеологии играет также религиозно-духовный компонент – в политическом, правовом и культурном укладе России, в формировании мировоззрения русского человека: вера становится ценностной ориентацией¹⁷.

В культурно-идеологический компонент входит формирование мировоззрения молодежи посредством установления норм морали, нравственности, общественного сознания, поведенческих образцов и норм, скрепляющих нацию и единство исторического процесса, а также гражданский патриотизм и межнациональное благополучие, на основе широкого использования таких инструментов, как телевидение, кино, Интернет, литература, пресса. Туда же входит политическая культура, наука и иное объективное знание. Все это приводит к общему формированию идеологии молодежи.

Но формирование мировоззрения – это длительный процесс, подверженный воздействию внешних условий. От того, в какой социальной среде растет и воспитывается подрастающий гражданин, какой он имеет круг общения, откуда он черпает информацию об окружающем мире, будут зависеть его политические и философские убеждения¹⁸.

Соответственно культурно-идеологический компонент имеет ключевое значение в реализации молодежной политики. Он играет главную роль в становлении личности молодого человека, формирует мировоззрение, идеологию молодежи, способствует ее политической социализации, выступает необходимым условием формирования патриотизма, высокого уровня гражданственности молодежи.

Таким образом, содержание государственной молодежной политики определено на основе двух подходов: регулятивного и компонентного. Регулятивный подход к исследованию содержания молодежной политики можно определить как совокупность теоретического и практического блоков, состоящих из структурных элементов, отражающих особенности ее формирования и реализации на основе всего комплекса нормативного регулирования. Теоретический блок подразумевает формирование молодежной политики конституционно-правовыми средствами, практический – формы реализации нормативных правовых актов. Применение

¹⁶ См.: Дойников И. В. Актуальные проблемы государства и права в документах XVII Всемирного русского народного собора // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1148–1155.

¹⁷ См.: Патюлина Н. Д. Идея национальной святости и национальной доблести (к истории социального служения) // История государства и права. 2008. № 23. С. 18–21.

¹⁸ См.: Долгих Ф. И., Шелковникова Е. Д. Проблемы правового статуса молодежных объединений политических партий в России // Рос. следователь. 2012. № 13. С. 24–28.

компонентного подхода позволило выделить четыре структурных компонента: институциональный, нормативно-политический, функциональный и культурно-идеологический, составляющих в совокупности содержание российской молодежной политики.

Воронежский государственный университет

Шелудякова Т. В., преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Тел.: 8-951-850-38-98

Voronezh State University

Sheludyakova T. V., Lecturer of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Tel.: 8-951-850-38-98

УДК 340.113.1

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
И ПРАВОУСТАНОВИТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА:
ЯЗЫКОВЫЕ ПРИЕМЫ ФОРМУЛИРОВАНИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ ПРЕДПИСАНИЙ**

М. А. Капустина

Санкт-Петербургский государственный университет

Поступила в редакцию 16 августа 2016 г.

Аннотация: *раскрывается проблематика современной правоустановительной деятельности, исследуются роль и значение языковых приемов законодательной техники в системе правового регулирования. Раскрывается значение предмета и метода правового регулирования с точки зрения языковых приемов формулирования правовых предписаний. Анализируются технико-юридические особенности изложения разных видов юридических норм.*

Ключевые слова: *теория права и государства, правовое регулирование, правоустановление, законодательная техника, юридические предписания.*

Abstract: *the article deals with the problems of contemporary law-making, the role and importance of linguistic methods of legislative technique in the legal regulation. The article reveals the importance of the subject and method of legal regulation in terms of linguistic methods of formulation of legal rules. The author analyzes the technical and legal aspects of the presentation of different types of legal rules.*

Key words: *theory of law and state, legal regulation, law-making, legislative technique, legal rules.*

В современных условиях особое внимание уделяется требованиям к правоустановительной деятельности государства, технико-юридическому аспекту правового регулирования различных видов отношений, профессиональной деятельности субъектов. Специфика деятельности (юридически значимых действий) участников правовых отношений приводит к необходимости междисциплинарных исследований в области правового регулирования. Правоустановление (законотворчество) как элемент системы правового регулирования во многом обусловлено социокультурным и политическим контекстом, языковой культурой, социальной структурой конкретного общества. В предмет правового регулирования в целом входят разнородные общественные отношения, юридически значимая деятельность (например, хозяйственная деятельность, профессиональная деятельность и др.) и действия (например, действия процессуального характера, конклюдентные действия и др.). Общественные отношения (деятельность, действия субъектов права в рамках общественных отно-

шений), составляющие предмет правового регулирования, обладают, с одной стороны, одинаковыми, присущими всем правовым отношениям свойствами, а с другой – разными (специфическими) признаками. Именно своеобразие, специфические признаки позволяют выделить сферы однородных общественных отношений, образующие предметы относительно самостоятельных отраслей права (отраслей норм права) и правовых институтов. Качественная однородность той или иной сферы общественных отношений, специализация профессиональной деятельности обычно приводит к формированию соответствующей отрасли законодательства или законодательному институту. Поэтому правоустановительная деятельность законодателя, систематизация нормативно-правовых актов не должна носить произвольный характер.

Для правового регулирования имеют значение не все свойства и элементы общественных отношений, деятельности и действий субъектов права, а лишь юридически значимые. К ним можно отнести субъектов и объекты данных отношений, деятельности и действий, основания возникновения, изменения и прекращения отношений между субъектами; содержание, стадии (порядок), форму, цели деятельности и юридически значимых действий. Сходство (совпадение) общественных отношений (деятельности, действий) в юридически значимых признаках предполагает их унифицированное (однопорядковое) правовое регулирование. Унифицированность правового регулирования выражается в совокупности приемов, способов, средств воздействия на субъектов этих общественных отношений, деятельности, действий, т.е. в методе правового регулирования¹ и, соответственно, в правоустановительной технике, в частности в языковых приемах формулирования юридических предписаний.

Формирование отраслей законодательства в процессе правоустановительной деятельности органов государственной власти в системе континентального права (так называемой правовой семье «civil law») основывается, несомненно, на предмете правового регулирования. Но одного предмета правового регулирования недостаточно для разграничения отраслей законодательства, так как все отношения в обществе взаимосвязаны. Например, отношения собственности регулируются разными отраслями законодательства. Правовое регулирование может осуществляться тремя основными способами, которые соответствуют трем формам реализации юридических норм, а именно: запрет, предписание (позитивное обязывание, например обязанность платить налоги), дозволение (например, предоставление права на образование). Запрет, предписание и дозволение представляют собой общие методы правового регулирования. Они определяют особенности структурных элементов юридических норм. Например, в гражданском праве, где преобладают дозволения как способ

¹ Специфическими свойствами предмета правового регулирования определяются особенности метода регулирования. Например, взаимооценочным и имущественно-стоимостным характером гражданско-правовых отношений определяется общедозволительность и диспозитивность гражданско-правового регулирования.

упорядочения гражданско-правовых отношений, наиболее полно регламентируются взаимные права и обязанности участников гражданских правоотношений (т.е. формулируются диспозиции норм гражданского), а также условия возникновения, изменения и прекращения гражданско-правовых отношений (т.е. устанавливаются юридические факты – содержание гипотез норм гражданского права). В уголовном праве доминируют запреты, поэтому здесь детально должны быть урегулированы составы преступлений (условия возникновения негативной уголовной ответственности, т.е. в этом смысле содержание гипотез норм, определяющих уголовно-правовую ответственность) и соответствующие им меры уголовной ответственности (санкции уголовно-правовых норм).

Однако особенности регулируемых правом общественных отношений требуют помимо названных общих методов использования конкретных методов правового регулирования, прежде всего императивного и диспозитивного, а также методов правовых поощрений и рекомендаций. Сочетание общих и конкретных методов правового регулирования позволяет государству в процессе правоустановления сформировать специфический метод отрасли законодательства, который включает в себя следующие основные элементы: отраслевые юридические принципы регулирования поведения субъектов (принципы государственно-правовой политики в данной сфере отношений), пределы государственного вмешательства, в регулируемые данной отраслью общественные отношения, отраслевой состав субъектов правоотношений, их правосубъектность, юридические факты, т.е. основания возникновения, изменения и прекращения отраслевых правоотношений, формы и способы реализации прав, обязанностей, а также юридической ответственности участников данных правоотношений. Метод отраслевого правового регулирования должен представлять собой специфическое сочетание частно- и публично-правовых начал, материального и процессуального правовых компонентов. В результате такого рода унификации метода правового регулирования поведения субъектов в рамках отрасли (института) права возможно добиться единообразия юридических терминов, понятий, технико-юридических конструкций, т.е. языковых приемов формулирования правовых предписаний в данной сфере государственно-правового регулирования.

Правоустановительная деятельность законодателя осуществляется в едином правовом пространстве, поэтому должна быть последовательной (непротиворечивой) с точки зрения целей и принципов правового регулирования и единообразной (унифицированной) в технико-юридическом аспекте, в частности требований, предъявляемых к языку правовых предписаний. Единство правового пространства вообще и унификация законодательного регулирования в частности обеспечиваются деятельностью органов государственной власти, направленной на упорядочение и универсализацию нормативных предписаний в определенной сфере правового регулирования. Унификация нормативных актов, как правило, производится в процессе объединения разрозненных нормативных актов, порой изданных в разное время и разными органами государственной

власти, в консолидированные и кодифицированные акты. Такого рода деятельность должна ориентироваться на доктринальные положения о структурных взаимосвязях правовых отраслей, правовых институтов². Законодательство, объединяя нормативные акты, принятые в одностороннем порядке государственными органами, в большей степени подвержено влиянию субъективных факторов и обусловлено потребностями современной (текущей) юридической практики. В частности, это проявляется в формировании так называемых комплексных (специальных) кодексов, которые содержат нормы разной с точки зрения предмета регулирования отраслевой принадлежности, но имеют своей целью унифицированное регулирование, например какой-либо профессиональной деятельности (медицинской, предпринимательской, образовательной и др.).

В юридической науке институционализация отношений в определенной сфере правового регулирования концептуально обосновывается в соответствии с современными научными представлениями о порядке и средствах регулирования общественных отношений. Государственно-властное упорядочение общественных отношений, юридически значимой деятельности индивидов на основе юридических институтов способствует систематизации, логической последовательности (непротиворечивости) и эффективности нормативно-правового регулирования, обеспеченного государственной защитой, включая возможность государственного принуждения³. Со времен Р. Иеринга юридический институт рассматривается в качестве основного элемента правовой системы – юридической конструкции, позволяющей выявить и адекватно формализовать в законодательстве устойчивые (нормальные, типизировавшиеся) модели субъективных прав и юридических обязанностей участников правовых отношений⁴. Как первичный элемент права рассматривал юридическую конструкцию и С. С. Алексеев, настаивая на том, что юридические конструкции отражают типичные, повторяющиеся в праве жизненные ситуации, конституируют (нормируют) модельное (типовое) построение правомочий, обязанностей, ответственности, гарантий, процедур⁵. Несомненно, юридический институт включает в свою структуру нормы (общие правила), как, впрочем, и любой другой социальный институт. При этом,

² См.: *Гущина Н. А.* Система права и система законодательства : соотношение и некоторые перспективы развития // *Правоведение.* 2003. № 5. С. 201 ; *Лебедев К. К.* Предпринимательское и коммерческое право : системные аспекты (предпринимательское и коммерческое право в системе права и законодательства, системе юридических наук и учебных дисциплин). СПб., 2002. С. 18.

³ См., например: *Мальцев Г. В.* О социальной природе юридических институтов // *Институционализация в праве.* М., 2010. С. 5–23 ; *Капустина М. А.* Интерес, субъективное право, юридический институт : определение основных теоретико-методологических проблем теории права и государства в трудах Г. В. Мальцева // *Юридическая мысль.* 2014. № 4(84). С. 52–60.

⁴ См.: *Иеринг Р.* Юридическая техника / пер. Ф. С. Шендорфа. СПб., 1905. С. 20–23, 26, 29–30 и др.

⁵ См.: *Алексеев С. С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 242–244, 277–282.

по мнению Г. В. Мальцева, в правовой реальности обнаруживается некоторая «генеральная схема» взаимодействия субъектов – договор (соглашение) между сторонами правового отношения, отдельные виды которого представляют собой институциональное образование (схему, конструкцию), т.е. систему норм, например институт международного договора, институт гражданско-правового договора, институт публично-правового договора, институт трудового договора и др.⁶

Проблема унификации законодательства связана с несколькими моментами. Прежде всего, следует отметить, что правовые институты объединяют нормы права. Законодатель же систематизирует нормативные предписания, нормы (статьи, пункты, части статей) закона. Статью кодекса (норму закона) следует рассматривать первичным элементом унифицированного (например, кодифицированного) правового акта. Отрасли законодательства не всегда совпадают с отраслями норм права. С одной стороны, могут существовать унифицированные нормативные правовые акты в системе законодательства, не соответствующие одной отрасли норм права (например, законодательство об охране здоровья, законодательство о нотариате, Воздушный кодекс и др.). С другой стороны, объективно сформировавшаяся отрасль норм права не получает кодифицированного законодательного выражения (например, нормы финансового права, права социального обеспечения, образовательного права не кодифицированы, рассредоточены по различным, порой противоречащим друг другу, нормативным актам, изданным разными органами государственной власти). Развитие системы норм права идет по пути формирования так называемых межотраслевых институтов, объединяющих нормы разных отраслей права.

Межотраслевые (комплексные) институты регулируют отношения (деятельность), которые не являются однородными. Однако обособление межотраслевых институтов связано с необходимостью унифицированного правового регулирования данной группы отношений (деятельности) независимо от отраслевой принадлежности отдельных видов отношений (деятельности), входящих в эту группу, например институт юридической ответственности⁷. Комплексные (специальные) нормативные правовые акты направлены на регулирование не однородных, а разнородных общественных отношений: административных, финансовых, гражданских, трудовых, предпринимательских и др. Примерами могут служить транспортное законодательство, законодательство о науке, культуре. Такие отрасли законодательства возникают в связи с необходимостью унифицированного комплексного юридического регулирования специфической (в ряде случаев профессиональной) сферы (вида) деятельности посредством сочетания норм разных отраслей права, а иногда, включая в ста-

⁶ См.: *Мальцев Г. В.* Указ. соч. С. 16–17.

⁷ См.: *Кропачев Н. М.* Уголовная ответственность в механизме уголовно-правового регулирования // *Уголовное право России : Общая часть : учебник / под ред. Н. М. Кропачева, Б. В. Волженкина, В. В. Орехова.* СПб., 2006. С. 211, 217–218.

тью комплексного законодательства технические (технико-юридические) нормы. Для межотраслевых институтов характерно наличие общих понятий, терминов, специфических принципов и способов регулирования отношений, особых форм и порядка реализации прав и обязанностей сторонами правоотношений, которые могут быть сосредоточены в специальном кодифицированном акте. Подобные кодексы, как правило, образуют отрасль законодательства, не соответствующую какой-то одной отрасли права, а охватывающую нормы межотраслевого института.

В структуре правового знания традиционно выделяют три основные части: философию права, социологию права и догму права. При этом весьма сложно обозначить общепринятые, сложившиеся в российской правовой науке критерии разграничения вопросов, относящихся к философскому знанию о правовом регулировании, сфере социолого-правовых исследований деятельности по применению нормативных актов и юридической технике правоустановления (юридической догматике). Такого рода критерии часто оказываются размытыми. Весьма условно их можно было бы обозначить как методы познания и назвать соответственно философскими, социологическими и догматическими или формально-юридическими методами исследования системы правового регулирования. При этом сложившимся или, иными словами, укоренившимся в российской юриспруденции, считается положение о том, что философское знание о правовом регулировании, в частности о вопросе об элементном составе системы правового регулирования, о принципах правоустановления государства (законотворчества), систематизации федерального и регионального законодательства, является отчужденным от юридической практики. Поэтому актуальные юридические вопросы, как считается, должны получить свое разрешение на основе теории законодательства (юридической техники – в узком смысле слова). Однако, что собой представляет теория законодательства, какова структура юридической техники – однозначного ответа в российской юриспруденции нет. В системе юридических наук исторически формировались общая теория права и отраслевые теории, например теория гражданского права, теория уголовного права, теория юридического процесса и др. При этом в XX в. в условиях административно-командной системы все российское правоведение было ориентировано на изучение и теоретическое обоснование положений действовавшего тогда законодательства. И если в общей теории права в настоящее время развиваются и философская, и социологическая, и формально-юридическая (позитивистская) сферы юридического знания, то отраслевые теории продолжают «подчиняться» по большей части действующему законодательству, юридико-логически интерпретируя существующие законоположения и исключая философскую (непозитивистскую, естественно-правовую, либертарно-юридическую) оценку норм, процедур, отношений, закрепленных в законе.

Помимо различения трех сфер правового знания о регулировании общественных отношений, в которых используются разные методы познания, для изучения теории правоустановления (законотворчества)

необходимо учитывать достижения других (неюридических) наук и, в частности, знания научных дисциплин о языке. На самом деле, юриспруденция и правоустановительная техника возникают одновременно. С точки зрения эволюции права как социального феномена, направленного на упорядочение общественных отношений, техника права вообще состоит в придании праву свойств системности, формальной определенности и структурированности. Правоустановительная техника тесно связана с правопониманием. Исторически юридическая техника предшествует правовой науке (доктрине), например юриспруденция Древнего Рима. Однако в процессе становления правовой науки языковые приемы формулирования правовых предписаний обуславливаются ее характером и включаются составной частью в структуру теории законодательства (правоустановления государства).

Одним из языковых приемов формулирования правовых предписаний является юридическая презумпция. В юриспруденции термин «презумпция» (от латинского *praesumptio* – предположение) используется, прежде всего, в двух значениях: для обозначения особого приема правоустановительной техники – конструкции юридического факта в тексте закона и для формулирования правового принципа, например принципа добропорядочности гражданина, принципа презумпции знания закона и др. Презумпция вообще – это вероятностное суждение о наличии/отсутствии каких-либо фактических обстоятельств. Таким образом, презумпции используются в качестве языкового приема правоустановительной техники для конструирования юридических фактов-предположений, не требующих, с точки зрения законодателя, доказательств о наличии или отсутствии предметов, связей, явлений, основанных на связи между ними, и предметом, связями, явлениями наличными, подтвержденными жизненной практикой⁸. Однако в силу вероятностного характера презюмируемого факта законодатель допускает его опровержение и устанавливает юридические последствия такого опровержения. Например, согласно ст. 42 Гражданского кодекса РФ «Признание гражданина безвестно отсутствующим», гражданин может быть по заявлению заинтересованных лиц признан судом безвестно отсутствующим, если в течение года в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания. Однако в соответствии со ст. 44 Гражданского кодекса РФ в случае явки или обнаружения места пребывания гражданина, признанного безвестно отсутствующим, суд отменяет соответственно решение о признании его безвестно отсутствующим. На основании решения суда отменяется управление имуществом данного гражданина.

А вот предписание, сформулированное в ст. 8 Закона РФ от 22 декабря 1992 г. № 4180-1 с изменениями на 29.11.2007 «О трансплантации органов и (или) тканей человека» (далее – Закон «О трансплантации»), несмотря на название статьи «презумпция согласия на изъятие органов

⁸ См., например: Бабаев В. К. Презумпции в российском праве и юридической практике // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. С. 323–330.

и (или) тканей», трудно рассматривать в качестве юридической презумпции. Данное правило могло быть юридической презумпцией, если в его основе лежало бы достоверное обобщение информации о согласии достаточно большого числа людей на изъятие органов и (или) тканей из их тел после смерти для трансплантации. В настоящее время в России нет официального реестра лиц, согласных на посмертное донорство; специальной отметки о согласии / несогласии на посмертное донорство в документе, удостоверяющем личность, или водительском удостоверении в Российской Федерации не предусмотрено⁹.

В отличие от презумпций-фактов презумпции-принципы используются законодателем не для конструирования юридических фактов, не требующих доказательств, а для формулирования принципов правового регулирования тех или иных отношений, поэтому презумпции-принципы неправильно интерпретировать с точки зрения возможности их оспаривания. Например, презумпция невиновности в уголовном процессуальном праве Российской Федерации служит принципом распределения бремени доказывания вины обвиняемого и сформулирована в главе 2 УПК РФ «Принципы уголовного судопроизводства».

Другим языковым приемом правоустановительной техники является юридическая фикция. Юридический факт, сформулированный при помощи конструкции фикции, может содержать большую или меньшую степень вероятности, но само признание какого-либо факта, явления, действия, состояния фикцией влечет сознательное отмежевание от их вероятности. Фикция – «одно из средств «перевода» реальности обыденной в реальность правовую. Юридическая фикция позволяет либо признать (легализовать) в качестве юридического факта несуществующие в действительности обстоятельства, свойства лица (субъекта права) или объекта права либо, наоборот, формально-юридически исключить (не признать юридическим фактом) фактически существующие обстоятельства, свойства предметов, характеристики лиц, основания возникновения/прекращения субъективного права или юридической обязанности¹⁰. Например, согласно ч. 2 ст. 435 Гражданского кодекса РФ оферта связывает направившее ее лицо с момента ее получения адресатом. Если извещение об отзыве оферты поступило ранее или одновременно с самой офертой, оферта считается не полученной.

Правоустановительная техника не сводится только к законодательной (легалистской) технике обсуждения, принятия и обнародования (опубликования) нормативных актов. Языковые приемы и способы формулирования разных правовых предписаний, использование презумпций и фикций в правовом регулировании, норм-принципов – вопросы, прежде всего, правоустановительной техники, а проблемы языка пра-

⁹ См. подробнее: *Капустина М. А.* Согласие гражданина на посмертное донорство : юридические презумпции или фикции в правовом регулировании отношений по охране здоровья // Петербургский юрист. 2015. № 3 (7). С. 135–136.

¹⁰ См., например: *Панько К. К.* Юридические фикции в современном российском праве // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. С. 459–470.

вовых актов-документов должны исследоваться одновременно и с точки зрения общеправовых терминов и понятий, и с точки зрения специфических юридических понятий, используемых соответственно законодателем, судьей, прокурором, адвокатом, например, профессиональное аргументированное мнение сотрудников правоохранительных органов, и в аспекте терминов неюридических дисциплин, например медицинских терминов. Методы правоустановительной (законодательной) техники должны охватывать общенаучные подходы, систему формально-логических способов и конструкций подготовки и написания текстов правовых актов и современные лингвистические (языковые) методы и принципы изложения общеобязательных предписаний.

Санкт-Петербургский государственный университет

Капустина М. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: mkapustina@list.ru

Тел.: 8-921-932-47-26

Saint Petersburg State University

Kapustina M. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: mkapustina@list.ru

Tel.: 8-921-932-47-26

УДК 347.93

НЕМОТИВИРОВАННОЕ ПРАВОСУДИЕ

И. Г. Фильченко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 8 августа 2016 г.

Аннотация: *раскрываются некоторые особенности составления мотивировочной части судебного решения. В частности, анализируются положения процессуального законодательства, предусматривающие возможность не составлять мотивированное решение суда.*

Ключевые слова: *гражданский процесс, судебное решение, обжалование решения суда.*

Abstract: *in this article some features of drawing up motivation part of the court decision are revealed. In particular, the provisions of the procedural legislation providing opportunity not to make motivated court decision are analyzed.*

Key words: *civil procedure, court decision, appeal of court decision.*

В настоящее время в рамках проводимой судебной реформы можно наблюдать тенденции к развитию в процессуальном законодательстве упрощенных процедур рассмотрения гражданских дел. К элементам упрощения гражданского судопроизводства можно отнести возможность принятия судом так называемого сокращенного решения суда, не имеющего мотивировочной части. Впервые такая возможность была предусмотрена Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым в ГПК РФ были внесены изменения, позволяющие мировым судьям не составлять мотивированное судебное решение по рассмотренному ими делу¹.

Развивая идею «сокращенного» судебного решения, законодатель предусмотрел в Арбитражном процессуальном кодексе РФ возможность вынесения решения суда без мотивировочной части в рамках упрощенного производства (ст. 229 АПК РФ). Аналогичная норма появилась в Гражданском процессуальном кодексе РФ вместе с включением в него главы, посвященной упрощенному производству (ст. 232.4 ГПК РФ)².

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 4 марта 2013 г. № 20-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9. Ст. 872.

² О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2016 г. № 47-ФЗ // Там же. 2016. № 10. Ст. 1321 ; О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2016 г. № 45-ФЗ // Там же. Ст. 1319.

Таким образом, очевидно расширение практики применения в гражданском процессе института сокращенного судебного решения.

Данные законодательные изменения, несомненно, порождают ряд вопросов и являются поводом для дискуссии в юридической литературе.

Прежде всего, возникает вопрос о цели введения института сокращенного решения суда. Декларируемая цель данного нововведения – оптимизация нагрузки судей. Так, Р. В. Шакирьянов и А. Х. Хисамов отмечают, что «возможность принятия подобных решений значительно экономит время мирового судьи, которое будет использовано для разрешения иных дел»³. Однако освобождение судьи от составления мотивированного судебного акта не освобождает от проведения соответствующей мыслительной деятельности, направленной на формирование выводов о правах и обязанностях сторон спора. Для формирования данных выводов суд должен оценить доводы и возражения сторон, оценить представленные доказательства и в результате логической цепочки ответить на заявленное требование.

Таким образом, суд должен в любом случае сформировать мотивы, по которым он отвергает те или иные суждения и доводы сторон, доказательства по делу. Без данной деятельности невозможно отправление правосудия. Получается, что суд освобождается лишь от письменной фиксации своих мотивов. Но если суд пришел к конечным выводам по делу в результате определенных логических суждений, то для него не составит труда изложить их на бумаге. Если для судьи изложение в письменной форме своих доводов представляет определенные затруднения, то речь должна идти не об оптимизации нагрузки судей, а о профессиональной квалификации судейского корпуса.

Вынесение по делу решения как акта правосудия предполагает, что сформулированные в резолютивной части конечные выводы суда основаны на правовой квалификации спорного правоотношения, анализе доказательственного материала и доводов лиц, участвующих в деле. При рассмотрении дела именно данный процесс должен занимать большую часть времени. В связи с этим с точки зрения здравого смысла и формальной логики освобождение судьи от составления судебного решения в полном объеме нельзя рассматривать в качестве инструмента оптимизации нагрузки. Противоположный вывод возможен лишь в том случае, если суд сначала формулирует выводы по делу, а затем «задумывается» над их обоснованием. Однако такой подход неприемлем для любой системы правосудия.

Оптимизация работы судей и судебной системы возможна и даже необходима, но механизмы ее осуществления не должны затрагивать существенные характеристики правосудия. Мотивированность судебного акта является обязательным и неотъемлемым атрибутом деятельности судеб-

³ Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В. Сокращенное решение суда. Вопросы мотивирования и преюдиции // Рос. юстиция. 2014. № 4. С. 36. См. также: Шахова Е. С. Рассмотрение и разрешение гражданских дел мировыми судьями нуждается в упрощении // Там же. 2013. № 8. С. 13.

ных органов. Как отмечает Д. Б. Абушенко, «составление мотивированного судебного решения – это не дань традиции: описательная и мотивировочная части несут в себе важную информацию по спору (начиная от доводов сторон и заканчивая оценкой доказательств, констатацией возникших правоотношений, квалификацией совершенных действий и т.д.)»⁴.

Наличие в конечном акте правосудия мотивов суда, приведших его к тому или иному выводу, формирует уважение к правосудию и отражает законность принятого решения. «Ничто не дает такой повод для подозрений суда в пристрастности, как отсутствие мотивированности решения. Вынесение неправосудных решений и приговоров причиняет тяжкий и невосполнимый имущественный и моральный вред проигравшей стороне или осужденной личности. Если человек из судебного акта не видит опровержения своих доводов, то он, естественно, думает о том, что суд руководствовался не законом, а другими соображениями»⁵.

В связи с этим представляется странным суждение некоторых авторов о том, что введение сокращенного судебного решения можно рассматривать как часть нового подхода к вопросам разрешения гражданско-правовых споров в условиях «роста числа граждан, не доверяющих как самому процессу отправления правосудия, так и его итогам, находящим отражение в решениях судов по конкретным спорам»⁶. Вряд ли судебные решения, не содержащие мотивы и доводы суда, способны изменить в положительную сторону общественное мнение к функционированию судебной власти.

Кроме того, наличие мотивировочной части судебного решения является неотъемлемым элементом судебного решения как процессуального документа и внешним проявлением обоснованности принятого судебного акта. Европейский суд по правам человека включил обязанность судей мотивировать судебные акты в качестве условия справедливого судебного разбирательства. Например, в постановлении от 16 декабря 1992 г. по делу «Хаджианастасиу против Греции» Европейский суд по правам человека указал, что для соблюдения требований ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод суды должны указывать с достаточной ясностью доводы и мотивы, на которых они основывают свои решения⁷.

Мотивированность, выступая внешним проявлением законности и обоснованности судебного акта, обеспечивает решению суда качество

⁴ Абушенко Д. Б. Об общих подходах к реформированию процессуального законодательства сквозь призму системного влияния материального права на цивилистический процесс и «частных вкраплений» материального права в процессуальную ткань // Вестник гражданского процесса. 2013. № 5. С. 26.

⁵ Поляков С. Б. Правонарушитель – орган судебной власти? // Рос. судья. 2010. № 9. С. 27.

⁶ Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В. Указ. соч. С. 33.

⁷ По делу Хаджианастасиу против Греции : постановление Европейского суда по правам человека от 16 декабря 1992 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

акта правосудия. Каким образом можно судить о соответствии судебного решения всем требованиям, предъявляемым к нему законом, при отсутствии мотивировочной части? Очевидно, что иного способа внешнего выражения логических умозаключений суда, приведших к итоговой резолюции по делу, процессуальное законодательство не предусматривает.

При этом процессуальный закон предусматривает обязанность суда составить мотивированное решение при наличии соответствующего заявления лиц, участвующих в деле, однако, как отмечает Т. В. Сахнова, «юридическое качество акта правосудия и его законной силы не должно зависеть от выражения частной воли: это забота государства и суда»⁸.

А. Х. Хисамов и Р. В. Шакирьянов отмечают, что «мотивированность судебного решения – это форма внутреннего убеждения судьи в законности и обоснованности принимаемого по делу решения, не связанная с наличием или отсутствием в тексте решения обоснования выводов суда и хода исследования обстоятельств дела, которое само по себе не может считаться свойством решения суда как акта правосудия, его неотъемлемой частью»⁹. Мотивированность, безусловно, как было отмечено ранее, предполагает мыслительную деятельность суда и, прежде всего, формирование определенных внутренних выводов судьи. Однако правосудие, выражающееся лишь во внутреннем убеждении судьи, вряд ли способно отвечать целям гражданского судопроизводства.

Говорить об отсутствии мотивировки в судебном решении можно, но только в исключительных ситуациях, связанных со спецификой рассматриваемого спора. Так, согласно ст. 23 Семейного кодекса РФ при наличии взаимного согласия на расторжение брака супругов, имеющих общих несовершеннолетних детей, а также если один из супругов, несмотря на отсутствие у него возражений, уклоняется от расторжения брака в органе загса, суд расторгает брак без выяснения мотивов развода. В таком случае в решении суда в его мотивировочной части будут отсутствовать аргументированные выводы суда об оценке доказательств и установленных на их основе фактах. Единственным мотивом принятия решения о расторжении брака в данной ситуации будет наличие на это взаимного согласия супругов. Схожая по содержанию мотивировочная часть судебного решения будет в случае признания иска ответчиком, так как в соответствии с ч. 4 ст. 198 ГПК она может содержать лишь указание на признание иска и принятие его судом.

Возможность вынесения судебного акта без мотивировочной части некоторые авторы связывают с устранением конфликта в ходе судебного разбирательства, когда «тяжущимся очевидна справедливость судебного решения»¹⁰. Разрешение спора путем устранения конфликтности возможно и должно достигаться иными процессуальными инструментами

⁸ Сахнова Т. В. ГПК РФ : долгий путь реформ // Вестник гражданского процесса. 2013. № 4. С. 32.

⁹ Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В. Указ. соч. С. 34.

¹⁰ Султанов А. Р. Борьба за право на обжалование судебного решения. М., 2014. С. 425.

– заключение мирового соглашения, признание иска, отказ от иска. Отсутствие соответствующих распорядительных действий сторон практически всегда свидетельствует о сохранении конфликта. В данном контексте рассматриваемой проблемы интересны рекомендации Свердловского областного суда по применению ст. 199 ГПК РФ, в которых предлагается обязательное составление мотивированного судебного решения независимо от категории гражданского дела, в том числе в следующих случаях:

- рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле (ст. 167 ГПК РФ);
- непризнания ответчиком заявленных требований;
- непризнания лицами, участвующими в деле, фактов, приведенных в обоснование иска, и возражений относительно иска;
- несогласия лиц, участвующих в деле, с принятым судом решением¹¹.

Приведенные рекомендации предполагают, что стороны спора могут быть согласны с вынесенным решением. Вместе с тем представляется, что при достижении во время рассмотрения дела консенсуса между спорящими суд должен стремиться к окончанию судебного процесса заключением мирового соглашения, а не ограничиваться решением суда без мотивировочной части. Отсутствие же соответствующего результата примирения логически должно свидетельствовать о несогласии с вынесенным решением одной из сторон (за исключением случаев заинтересованности обеих сторон в таком исходе дела).

Вместе с тем исключение дискуссии о значении мотивированности судебного акта для отправления правосудия не снимает вопроса о том, как рассматриваемая в данной статье оптимизация работы судей согласуется с существующим порядком отправления правосудия.

Составление сокращенного решения суда, на первый взгляд, не нарушает права лиц, участвующих в деле, однако при детальном анализе данных правил возникает много вопросов, требующих не только осмысления на теоретическом уровне, но и, очевидно, учета в иных нормах процессуального законодательства.

В соответствии со ст. 199 ГПК РФ мировой судья обязан составить мотивированное решение суда по рассмотренному им делу в случае поступления от лиц, участвующих в деле, их представителей заявления о составлении мотивированного решения суда. Причем подача такого заявления возможна лишь в соответствующие сроки:

- 1) в течение трех дней со дня объявления резолютивной части решения суда, если лица, участвующие в деле, их представители присутствовали в судебном заседании;
- 2) в течение пятнадцати дней со дня объявления резолютивной части решения суда, если лица, участвующие в деле, их представители не присутствовали в судебном заседании.

¹¹ Раздел IV. Рекомендации по применению ст. 193, 198 и 199 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (в ред. Федер. закона от 4 марта 2013 г. № 20-ФЗ) // Бюллетень судебной практики по гражданским делам Свердловского областного суда (первый квартал 2013 г.). С. 8.

Аналогичные правила предусмотрены ст. 232.4 ГПК РФ и 229 АПК РФ применительно к упрощенному производству, отличающиеся лишь сроком подачи заявления – пять дней.

При этом ни ГПК РФ, ни АПК РФ не предусматривают возможности восстановления указанных сроков. Видимо, в случае пропуска срока на подачу заявления о составлении мотивированного решения необходимо руководствоваться ст. 112 ГПК РФ и ст. 117 АПК РФ. Однако в случае восстановления пропущенного срока на подачу заявления о составлении мотивированного судебного решения по истечении длительного времени могут возникнуть затруднения. Судья, принимавший решение, должен будет восстановить, иначе говоря, вспомнить свои выводы и доводы, по которым он отверг те или иные доказательства. Спустя длительный период данный процесс может потребовать повторного изучения материалов дела и большего времени, чем при составлении мотивировочной части непосредственно после рассмотрения дела.

Кроме того, ГПК РФ и АПК РФ не предусматривают возможности подачи заявления о составлении мотивированного решения суда лицами, которые не были привлечены к участию в деле и вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом. Вместе с тем данные субъекты имеют право на апелляционное обжалование, а также на пересмотр в суде кассационной и надзорной инстанции.

Отказ в удовлетворении ходатайства о восстановлении срока на подачу заявления о составлении мотивированного судебного решения делает практически невозможным дальнейшее обжалование принятого судебного акта ввиду отсутствия в решении мотивов суда, хотя срок, например, на апелляционное обжалование может еще не истечь. На практике можно столкнуться со случаями, когда лицами, участвующими в деле, обжалуются в апелляционной инстанции решения суда без мотивировочной части¹². Рассмотрение апелляционной жалобы и проверка судебного акта в подобной ситуации не представляется возможным, поскольку сделать выводы о правильности умозаключений суда первой инстанции относительно исследованных обстоятельств дела, а также о примененных нормах материального права затруднительно в силу их отсутствия. Некоторые авторы не считают данную ситуацию препятствием для апелляционной проверки судебного акта. Так, А. Х. Хисамов и Р. В. Шакирьянов отмечают, что «суд апелляционной инстанции в любом случае будет принимать к производству апелляционную жалобу, поступившую на сокращенное судебное решение, и осуществлять проверку его законности и обоснованности в установленном законом порядке. При этом судебное постановление в полном объеме в форме апелляционного определения, содержащего окончательные выводы по делу, принимается судом второй инстанции»¹³. Однако, каким образом суд второй инстанции, не зная мотивов суда, будет осуществлять проверку, не понятно.

¹² Постановления Президиума Волгоградского областного суда от 29 января 2014 г. № 44г-10/2014 ; Президиума Липецкого областного суда от 5 июня 2014 г. № 44г-12/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В. Указ. соч. С. 35.

Следует отметить, что судебная практика выработала достаточно разумный в существующих нормативных правилах подход к рассматриваемой проблеме. В частности, суды вышестоящих инстанций исходят из того, что суд апелляционной инстанции имеет возможность в полной мере проверить законность и обоснованность решения суда только при наличии мотивированного решения по делу.

В противном случае цели и задачи апелляционной стадии гражданского судопроизводства не будут достигнуты, что повлечет за собой нарушение прав лиц, обратившихся с апелляционной жалобой, представлением, на судебную защиту.

Поэтому, если лица, участвующие в деле, не обращались к мировому судье с заявлением о составлении мотивированного судебного решения, однако впоследствии на это решение ими была подана апелляционная жалоба, мировой судья в таком случае должен составить мотивированное решение¹⁴. В подобных случаях суды вышестоящих инстанций направляют дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции для выполнения требований ч. 4 ст. 199 ГПК РФ.

Таким образом, можно говорить о сложившемся на практике правиле об обязательности составления мотивированного решения суда при подаче лицами, участвующими в деле, апелляционной жалобы. Подход выработан, однако это скорее приспособление практики к недостаточно продуманным законодательным решениям и свидетельство несогласованности правил о сокращенном судебном решении с существующим порядком отправления правосудия.

Учитывая сложившийся подход в правоприменительной практике, законодатель при включении в ГПК РФ главы об упрощенном производстве скорее всего предусмотрел обязанность суда составлять в рамках упрощенного производства мотивированное судебное решение не только по заявлению лиц, участвующих в деле, но и при подаче ими апелляционной жалобы. Странно, что аналогичное правило не появилось в ст. 199 ГПК РФ и ст. 229 АПК РФ.

Изложенный выше подход к обжалованию сокращенных судебных решений в апелляционной инстанции не снимает проблемы с обжалованием аналогичных судебных актов в кассационной инстанции.

Отсутствие мотивировочной части судебного решения нивелирует также право на пересмотр судебного решения по вновь открывшимся или новым обстоятельствам. Лица, участвующие в деле, первоначально не видя необходимости в составлении мотивированного решения суда, в последующем при появлении вновь открывшихся обстоятельств не смогут сослаться на соответствующие факты, установленные судом. Конечно, можно говорить о восстановлении им срока на подачу заявления о составлении мотивированного решения суда. Однако следует учитывать,

¹⁴ См. постановления: Президиума Волгоградского областного суда от 29 января 2014 г. № 44г-10/2014 ; Президиума Липецкого областного суда от 5 июня 2014 г. № 44г-12/2014 ; Президиума Волгоградского областного суда от 13 мая 2015 г. № 44г-54/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

что по истечении длительного времени составление мотивировочной части может быть физически невозможно (уход судьи в отставку, смерть, переход на другую работу и др.).

В отношении данной проблемы можно встретить различные варианты ее решения. Так, В. Я. Неказаков предлагает прибегнуть к аналогии и использовать заложенное в приказном производстве положение о том, что в случае поступления возражений ответчика приказ отменяется. В частности, по его мнению, необходимо внести в ГПК РФ норму о том, что в случае восстановления срока на подачу апелляционной жалобы и отсутствия реальной возможности составить мотивированное решение судья отменяет данное решение и назначает судебное заседание для рассмотрения дела в общем порядке, при этом судом выносятся только мотивированное решение, независимо от воли сторон¹⁵. В данном случае мы получим повторное рассмотрение дела с заранее предрешенным результатом, которое необходимо лишь для восстановления и фиксации мотивов суда.

Этим же автором предлагается и более радикальное решение вопроса – «ограничение срока обжалования решений, принятых в упрощенном порядке, и запрет на восстановление их срока обжалования за пределами данного срока»¹⁶. Данная концепция устраняет сложности с составлением мотивированных актов при физической невозможности, но не обеспечивает права лиц, участвующих в деле, на пересмотр решений суда.

Анализируя негативные аспекты немотивированного правосудия, нельзя забывать о том, что немотивированное решение суда не сможет быть источником преюдициальных фактов, поскольку обстоятельства, установленные судом при рассмотрении дела, находят свое отражение именно в мотивировочной части решения.

А. Х. Хисамов и Р. В. Шакирьянов отмечают, что «юридически значимые обстоятельства могут быть использованы и признаны (*преюдициальными*) путем системного анализа материалов дела, протоколов судебных заседаний путем их совокупной оценки, потребность в чем возникает крайне редко и не может быть признана однопорядковым обстоятельством, наряду с задачей оптимизации служебной нагрузки судей ...»¹⁷. Сложно согласиться с таким отношением к значимости преюдиции. Преюдициальность выступает одним из основных качеств судебного акта, наличие которого не должно быть поставлено в зависимости от частоты применения.

Итак, существующие процессуальные нормы о сокращенном судебном решении не в полной мере согласуются с порядком рассмотрения и разрешения гражданских дел и создают препятствия для реализации процессуальных прав лиц, участвующих в деле. Предлагаемые на прак-

¹⁵ См.: Неказаков В. Я. Некоторые суждения о совершенствовании гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 2. С. 47.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В. Указ. соч. С. 36.

тике и в литературе механизмы нивелирования негативных последствий действия указанных норм лишь способствуют усложнению и затягиванию судопроизводства.

Воронежский государственный университет

Фильченко И. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: filchen_ko@mail.ru

Тел.: 8-903-856-91-37

Voronezh State University

Filchenko I. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Process Department

E-mail: filchen_ko@mail.ru

Tel.: 8-903-856-91-37

УДК 342.92

«КОНКУРЕНТЫ» НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

М. В. Никифоров

Приволжский филиал

Российского государственного университета правосудия

Поступила в редакцию 21 июля 2016 г.

Аннотация: *исследуются правовые режимы официальных документов, появившихся в последние годы в российском законодательстве и нередко конкурирующие с нормативными правовыми актами субъектов административного нормотворчества ввиду их сходства. Методы исследования – анализ, синтез, сравнительно-правовой метод, классификация. Основные результаты и выводы: 1) представлена системная характеристика режима федеральных стандартов оценки, находящихся на пути от нормативных актов к самостоятельным источникам права; 2) выяснена специфика правового режима таких новейших источников права, как федеральные стандарты актуарной деятельности, федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, рекомендации Правительственной комиссии по проведению административной реформы, решения правительственных координационных органов, связанных с административными регламентами исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг); 3) дана обобщенная характеристика документов стратегического планирования.*

Ключевые слова: *административное нормотворчество, нормативные правовые акты, подзаконные акты, источники права, федеральные стандарты актуарной деятельности, федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих, федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, рекомендации Правительственной комиссии по проведению административной реформы, решения правительственных координационных органов, административные регламенты.*

Abstract: *the aim of this work is to study the legal regime of official documents that have appeared in recent years in the Russian legislation and often competing normative legal acts of subjects of administrative rulemaking in view of the similarity to the point of confusion. Research methods – analysis, synthesis, comparative legal method, classification. The main results and conclusions: 1) presents the system characteristics of the regime of the Federal evaluation standards, situated on the route from regulations to independent sources of law; 2) clarified the specifics of the legal regime of these latest laws such as the Federal standards of actuarial activities, Federal standards for the professional activities of Trustees in bankruptcy and Federal standards of self-regulatory organizations of arbitration managers, the recommendations of the Government Commission on administrative reform, solutions of government coordinating bodies related to administrative regulations of execution of the state functions (granting of the state services); 3) gives a General description of strategic planning documents.*

Key words: *administrative rulemaking, regulatory legal acts, sub-legal acts, sources of law, Federal standards of actuarial activities, Federal standards for the professional activities of Trustees in bankruptcy, Federal standards of self-regulatory organizations of arbitration managers, the recommendations of the Government Commission on administrative reform, the decisions of the governmental coordinating bodies, administrative regulations.*

Обострившийся в последние годы интерес научной общественности к исследованию основных традиционных для России источников права – нормативных правовых актов – должен быть распространен и на некоторые виды официальных документов, которые могут быть похожи на нормативные правовые акты субъектов административного нормотворчества, но к ним формально-юридически не принадлежать. Если профессиональные стандарты, государственные образовательные стандарты, федеральные стандарты спортивной подготовки, стандарты медицинской помощи имеют внешнюю форму нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, то федеральные стандарты оценки, введенные Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹ как особая разновидность нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, находятся в пути от нормативных правовых актов к самостоятельным источникам права.

Хронологически различаются два периода существования их правового режима. До 26 июля 2010 г. они считались разновидностью нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежали государственной регистрации в Минюсте России, вступали в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, официальными источниками опубликования для них являлись «Российская газета» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». По таким первоначальным правилам появилось на свет три стандарта: 1) приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 256 (в ред. от 22.10.2010) «Об утверждении федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 22.08.2007 № 10040)²; 2) приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 255 (в ред. от 22.10.2010) «Об утверждении федерального стандарта оценки «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 23.08.2007 № 10045)³; 3) приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 254 «Об утверждении федерального стандарта оценки «Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 20.08.2007 № 10009)⁴.

С 26 июля 2010 г. начал действовать специальный правовой режим, о котором речь пойдет далее.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3813.

² Рос. газета. 2007. 4 сент.

³ Там же.

⁴ Там же. 5 сент.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Минэкономразвития России) формирует и утверждает программу разработки федеральных стандартов оценки и внесения изменений в федеральные стандарты оценки. Известно, что подобная программа была утверждена только однажды – на 2011 календарный год был издан приказ Минэкономразвития России от 1 июня 2011 г. № 260 «Об утверждении Программы разработки федеральных стандартов оценки»⁵, сформированной и представленной на утверждение Национальным Советом по оценочной деятельности, ныне превращенном в совет по оценочной деятельности при Минэкономразвития России (приказ Минэкономразвития России от 5 ноября 2014 г. № 700 «Об утверждении положения о совете по оценочной деятельности и положения о его рабочих органах» (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2014 № 35488)⁶).

Федеральные стандарты оценки, разработка которых осуществляется на основе международных стандартов оценки, подразделяются на два вида: 1) федеральные стандарты оценки, устанавливающие требования к определению кадастровой стоимости (их разработку и утверждение производит Росреестр); 2) иные федеральные стандарты оценки.

Правовой режим иных федеральных стандартов оценки включает следующие особенности:

1) должны соответствовать требованиям международных договоров Российской Федерации, Конституции РФ, Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации об оценочной деятельности;

2) разрабатываются национальным объединением саморегулируемых организаций оценщиков и (или) саморегулируемыми организациями оценщиков, а в случае нарушения этим объединением сроков, предусмотренных программой разработки федеральных стандартов оценки (непредставления проекта стандарта на рассмотрение в совет), разрабатываются Минэкономразвития России;

3) представляются на рассмотрение в совет по оценочной деятельности в сроки, предусмотренные программой разработки федеральных стандартов оценки;

4) проекты рассматриваются советом по оценочной деятельности, который по итогам рассмотрения рекомендует или не рекомендует их для утверждения Минэкономразвития России;

5) утверждаются (первоначальные стандарты и внесение изменений в действующие стандарты) приказами Минэкономразвития России с уче-

⁵ Официально опубликован не был. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/6d5a1f80472a58aa8b73cfb4415291f1/p_260.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6d5a1f80472a58aa8b73cfb4415291f1

⁶ Рос. газета. 2015. 19 янв. (опубликован без приложений – приложения 1–2 к приказу опубликованы в нарушение указа Президента РФ только в электронном виде на официальном сайте «Российской газет». URL: <http://www.rg.ru/dok/1071947>).

том рекомендации совета по оценочной деятельности (Минэкономразвития России отказывает в их утверждении в случае, если разработка представленного проекта стандарта не предусмотрена программой, а также в случае их несоответствия требованиям вышеназванных источников права);

6) утвержденные стандарты не подлежат государственной регистрации в Минюсте России;

7) утвержденные стандарты подлежат опубликованию Минэкономразвития России в месячный срок со дня их утверждения в официальном источнике опубликования актов Минэкономразвития России, признанных Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации (постановление Правительства РФ от 1 февраля 2007 г. № 60 (в ред. от 28.03.2012) «О порядке опубликования федеральных стандартов оценки»⁷), – «Бюллетень правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации» (приказ Минэкономразвития России от 12 октября 2009 г. № 407 (в ред. от 13.08.2010) «Об утверждении Порядка опубликования и вступления в силу актов Министерства экономического развития Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» (зарегистрировано в Минюсте РФ 19.02.2010 № 16455)⁸;

8) утвержденные стандарты подлежат размещению на официальном сайте Минэкономразвития России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (www.economy.gov.ru) (на момент написания настоящей статьи на сайте нет ни одного стандарта!);

9) утвержденные стандарты вступают в силу со дня их подписания, если в них не установлен иной порядок вступления их в силу;

10) контроль за их соблюдением членами саморегулируемых организаций оценщиков осуществляется этими организациями.

По второй модели правового режима в настоящее время появились 11 федеральных стандартов оценки, из которых 7 еще не вступили в силу.

Федеральные стандарты актуарной деятельности

Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «Об актуарной деятельности в Российской Федерации»⁹ ввел в оборот новую разновидность источников права, не отнесенную данным законом к нормативным правовым актам Российской Федерации и нормативным актам Банка России, – федеральные стандарты актуарной деятельности, особенностями правового режима которых являются следующие:

1) должны соответствовать международным стандартам актуарной деятельности, принятым Международной актуарной ассоциацией, требованиям Федерального закона «Об актуарной деятельности в Российской Федерации», других федеральных законов;

2) обязательны для актуариев, саморегулируемых организаций актуариев и их работников;

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 6. Ст. 767.

⁸ Рос. газета. 2010. 2 марта.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44. Ст. 5632.

3) разрабатываются советом по актуарной деятельности, созданным при уполномоченном органе (Банке России);

4) после разработки направляются советом по актуарной деятельности на согласование в уполномоченный орган, который не позднее чем в течение 60 рабочих дней с даты получения данного проекта согласовывает его или в случае несоответствия вышеназванным требованиям выдает мотивированный отказ в его согласовании;

5) после согласования с Банком России утверждаются советом по актуарной деятельности;

6) не подлежат государственной регистрации в Минюсте России;

7) утвержденные стандарты подлежат опубликованию уполномоченным органом в официальном издании уполномоченного органа («Вестник Банка России»);

8) утвержденные стандарты подлежат размещению на официальном сайте Банка России в сети Интернет;

9) утвержденные стандарты вступают в силу по истечении десяти дней с даты их опубликования.

Единственный действующий из подобных стандартов – Федеральный стандарт актуарной деятельности «Общие требования к осуществлению актуарной деятельности» (согласовано Банком России 12 декабря 2014 г. № 06-51-3/9938, утверждено Советом по актуарной деятельности 12 ноября 2014 г., протокол № САДП-2)¹⁰ – как видно по датам, прошел процедуру согласования в уполномоченном органе в нарушение обозначенного Федерального закона через месяц после утверждения, на сайте Банка России текст стандарта отсутствует.

Федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих

Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) «О несостоятельности (банкротстве)»¹¹ предусматривает специальную разновидность источников права о несостоятельности (банкротстве), не отнесенную законом к нормативным правовым актам Российской Федерации, – федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Особенностями их правового режима являются следующие:

1) должны соответствовать требованиям Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», других федеральных законов;

2) обязательны для исполнения арбитражными управляющими и саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих;

3) разрабатываются национальным объединением саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

¹⁰ Вестник Банка России. 2014. 22 дек. № 112.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

4) утверждаются регулирующим органом (Минэкономразвития России), который в случае их несоответствия названным требованиям выдает мотивированный отказ в их утверждении не позднее чем в течение 60 рабочих дней с даты представления федеральных стандартов указанным объединением;

5) утвержденные федеральные стандарты не подлежат государственной регистрации в Минюсте России;

6) утвержденные стандарты подлежат опубликованию регулирующим органом в порядке, установленном для опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

7) утвержденные стандарты подлежат размещению на официальном сайте регулирующего органа в сети Интернет;

8) вступают в силу по истечении десяти дней с даты их опубликования.

В настоящее время появились два федеральных стандарта профессиональной деятельности арбитражных управляющих (приказ Минэкономразвития России от 20 февраля 2012 г. № 72 «Об утверждении Федерального стандарта профессиональной деятельности арбитражных управляющих «Правила ведения Реестра требований о передаче жилых помещений»¹², приказ Минэкономразвития России от 12 марта 2011 г. № 102 «Об утверждении Федерального стандарта профессиональной деятельности арбитражных управляющих «Требования саморегулируемой организации арбитражных управляющих к арбитражному управляющему по исполнению им обязанности заключить договор обязательного страхования ответственности»¹³) и три федеральных стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (приказ Минэкономразвития России от 18 декабря 2012 г. № 799 «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Правила проведения стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего»¹⁴, приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2010 г. № 785 «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Требования к аккредитации саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих операторов электронных площадок, обеспечивающих проведение торгов в электронной форме при продаже имущества (предприятия) должника в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве»¹⁵, приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2013 г. № 786 «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Требования к организации повышения уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих»¹⁶).

¹² Рос. газета. 2012. 14 марта.

¹³ Там же. 2011. 29 дек.

¹⁴ Там же. 2012. 31 дек.

¹⁵ Там же. 2014. 31 янв.

¹⁶ Там же.

До утверждения в установленном порядке федеральных стандартов применяются, как установлено ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁷ нормативные правовые акты, изданные до 2 декабря 2014 г. (дня вступления в силу данного федерального закона).

Документы стратегического планирования

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁸ ввел в юридический оборот новую категорию официальных документов, в целом не имеющих обязательного статуса нормативных правовых актов, но примыкающих к ним по юридической силе, – документы стратегического планирования.

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на уровне муниципальных образований.

К особенностям правового режима документов стратегического планирования, сближающих их с нормативными правовыми актами, следует отнести:

1) обязательность обеспечения согласованности, сбалансированности и взаимоувязки документов стратегического планирования, разрабатываемых на каждом территориальном уровне;

2) набор официальных процедур с документами стратегического планирования: установление нормативных и методических требований к содержанию и составу/структуре, разработка, формирование, размещение проекта в сети Интернет, независимая экспертиза (для документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации), общественное обсуждение проектов; рассмотрение замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проектов; рассмотрение, утверждение (одобрение), обязательная государственная регистрация в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования, официальное опубликование, корректировка, реализация, мониторинг, оценка эффективности реализации (для государственных программ Российской Федерации), контроль реализации с подготовкой отчетов (докладов) о реализации.

В то же время федеральный закон специальным образом не отрегулировал четкого соотношения документов стратегического планирования с нормативными правовыми актами, так как утверждение (одобрение) таких документов может происходить с учетом правил делопроизводства непосредственно, т.е. без подписания «внешнего» по форме документа уполномоченным лицом (например, указа Президента РФ об утверждении стратегии). Точнее сказать, документы стратегического планирования следует разделить на три возможные категории: 1) имеющие

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 49 (ч. 6). Ст. 6914.

¹⁸ Там же. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

форму-оболочку нормативного правового акта¹⁹; 2) имеющие форму ненормативного правового акта; 3) не имеющие форму нормативного или ненормативного правового акта. Автоматически возникает вопрос об отсутствии судебной защиты у документов стратегического планирования²⁰ третьего вида. Кроме того, федеральный закон не дает четкого ответа о соотношении документов стратегического планирования в свете иерархичности нормативных правовых актов, тем более о соотношении юридической силы этих документов с другими, помимо нормативных актов, источниками права. В научной литературе встречается мнение об обязательном придании документам стратегического планирования статуса специальных нормативных правовых актов, которые должны возглавлять иерархию нормативных актов и «организовывать весь массив действующих актов при всем их многообразии и динамике в стройную взаимоувязанную систему»²¹.

Рекомендации Правительственной комиссии по проведению административной реформы, решения правительственных координационных органов

Можно выделить три этапа внедрения нормативности документов координационных органов, образованных Правительством РФ и связанных с административными регламентами исполнения государственных функций, административными регламентами предоставления государственных услуг на федеральном уровне.

Первый этап – с 29 ноября 2005 г. по 17 декабря 2007 г. – ознаменован отсутствием упоминаний о необходимости при подготовке федеральных административных регламентов учитывать документы федеральных правительственных координационных органов в первоначальном тексте постановления Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»²².

Второй этап – с 18 декабря 2007 г. по 6 июня 2011 г. – характеризуется появлением в абзаце первом п. 8 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций

¹⁹ См., например: *Лаврентьев А. Р., Никифорова Е. А., Ватлецов С. Г.* О разработке документов стратегического планирования // *Юридическая техника.* 2015. № 9. С. 376–385; *Афиногенов Д. А., Воронин В. В.* Роль документов стратегического планирования : правовые аспекты // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2014. № 2. С. 13–17.

²⁰ О судебной защите документов стратегического планирования в контексте ранее сложившейся практики Конституционного Суда РФ см., например: *Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В. И. Якунин [и др.] // Труды Центра.* М., 2006. Вып. 7. С. 7–9.

²¹ См.: *Российские доктрины как акты государственного управления / С. С. Сулакшин [и др.].* М., 2012. С. 5, 10.

²² *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2005. № 47. Ст. 4933.

(предоставления государственных услуг) слов о том, что до утверждения стандартов государственных услуг административные регламенты разрабатываются с учетом требований к предоставлению государственных услуг, установленных законодательством Российской Федерации, а также с учетом рекомендаций Правительственной комиссии по проведению административной реформы (постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679»²³).

В соответствии с п.11 Положения о Правительственной комиссии по проведению административной реформы (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (в ред. от 24.12.2014) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»²⁴) решения, принимаемые на заседаниях комиссии, оформляются протоколами.

В свете данной нормы важно определить, что считать рекомендациями Правительственной комиссии по проведению административной реформы, так как анализ доступных автору протоколов заседаний показывает, что вариант «рекомендовать» – это основной вариант решений данного органа. Полагаем, что под рекомендациями комиссии следует понимать не только одобренные решением органа рекомендации (как отдельный юридический документ), а любые фрагменты протокола заседания комиссии с упоминанием слов «рекомендовать», «рекомендации».

Приведем некоторые примеры отдельных документов, которые были разработаны Минэкономразвития России (впоследствии именно оно обычно посредством своих писем доводит текст протоколов заседаний (полностью или частично) до уполномоченных исполнителей) и одобрены (рекомендованы к применению) Правительственной комиссией по проведению административной реформы:

– Рекомендации по разработке порядка разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (одобрены решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 23 ноября 2010 г. № 109)²⁵;

– Рекомендации по определению перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и оказываются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (одобрены решением Правительственной комис-

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6285.

²⁴ Там же. 2003. № 31. Ст. 3150.

²⁵ Официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=130099;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=79BF5FDE5E11CFA01C7DD188485BF0C2;rnd=0.3374533229507506> (дата обращения: 19.07.2015).

сии по проведению административной реформы, протокол заседания от 23 ноября 2010 г. № 109)²⁶;

– Рекомендации по разработке порядка формирования и ведения реестра государственных услуг субъекта Российской Федерации (одобрены решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 1 марта 2011 г. № 114)²⁷;

– Рекомендации по разработке порядка определения размера платы за оказание услуг, необходимых и обязательных для предоставления исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственных услуг (одобрены решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 1 марта 2011 г. № 114)²⁸;

– Методические рекомендации по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг (одобрены решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 12 апреля 2011 г. № 117)²⁹.

Третий этап – с 7 июня 2011 г. по настоящее время – в п. 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, п. 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»³⁰) появились следующие слова о разработке регламентов в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку исполнения государственных функций / порядку предоставления государственных услуг. Впрочем, в разделе «Разработка и утверждение административных регламентов» Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р (в ред. от 28.08.2012)³¹, невзирая на данные по-

²⁶ Официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=130098;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=79BF5FDE5E11CFA01C7DD188485BF0C2;rnd=0.323573897825554> (дата обращения: 19.07.2015).

²⁷ Официально опубликованы не были.

²⁸ Официально опубликованы не были.

²⁹ Официально опубликованы не были.

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

³¹ Там же. № 26. Ст. 3826.

ложения, оказались слова об утверждении порядка разработки административных регламентов предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций) и порядок их утверждения, а также порядок проведения экспертизы административных регламентов в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и *методическими рекомендациями, одобренными Правительственной комиссией по проведению административной реформы.*

Общий правовой статус правительственных координационных органов установлен п. 72–74 Регламента Правительства РФ (утвержден постановлением Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 260 (в ред. от 13.03.2015) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»³²). Правительственные координационные органы именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Решения координационных и совещательных органов оформляются протоколами заседаний (абзац шестой п. 72 Регламента). Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства РФ (абзац седьмой п. 72 Регламента).

Анализ правовых актов Правительства РФ позволяет сделать вывод о том, что к правительственным координационным органам, чьи решения подлежат учету при подготовке федеральных административных регламентов, относятся три комиссии – Правительственная комиссия по проведению административной реформы, Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства (постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 (в ред. от 06.03.2015) «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства»³³) и ранее именовавшаяся Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 735 (в ред. от 26.02.2014) «О Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности»³⁴).

Сложность состоит в том, что обычно правительственные комиссии свою деятельность организуют посредством создаваемых при них подкомиссий и рабочих групп. Однако, думается, протоколы их заседаний (с

³² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23. Ст. 2313.

³³ Там же. 2012. № 32. Ст. 4559.

³⁴ Там же. 2013. № 35. Ст. 4521.

зафиксированными в них решениями) не равнозначны протоколам заседаний самих комиссий. Кроме того, необходимо принимать во внимание и ссылки в иных правовых актах Правительства РФ на утверждение каких-либо рекомендаций правительственной комиссией, например, п. 35–43, 45–47 Раздела III «Утверждение Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации рекомендаций по разработке актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации» плана мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (утвержден распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 1433-р (в ред. от 20.03.2012)³⁵).

Большие трудности вызывает доступ заинтересованных граждан к текстам большинства решений вышеназванных правительственных координационных органов. Рассмотрим самые очевидные для юристов варианты доступа к этой разновидности официальной информации:

1) доступ через справочную правовую систему «КонсультантПлюс»:

– рекомендации, протоколы заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы – доступны четыре документа, одобренных этими протоколами;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства – доступны четыре документа, утвержденных этими протоколами;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности – недоступны;

2) доступ на официальных страницах комиссий на интернет-портале Правительства России:

– рекомендации, протоколы заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы – все недоступны³⁶ (последнее заседание комиссии, судя по сайту, состоялось 13 ноября 2013 г.);

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства – почти все доступны³⁷;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов

³⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37. Ст. 4725.

³⁶ URL: <http://government.ru/department/149/events/> (дата обращения: 19.07.2015).
Предыдущая версия страницы также не содержала никаких документов комиссии (см.: URL: <http://archive.government.ru/gov/agencies/149/> (дата обращения: 19.07.2015)).

³⁷ URL: <http://government.ru/department/236/events/> (дата обращения: 19.07.2015).

и органов местного самоуправления – недоступны³⁸, Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности – все доступны³⁹ (последнее заседание комиссии, судя по сайту, состоялось 18 июля 2015 г.);

3) доступ на официальных порталах, связанных прямо или косвенно с административными регламентами:

– рекомендации, протоколы заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы – в первые годы административной реформы отдельные протоколы заседаний можно было встретить на портале «Административная реформа в Российской Федерации» (<http://ar.economy.gov.ru>), но затем портал без архивации старой версии подвергся модернизации (с присвоением наименования по данным сайта Минэкономразвития России – портал Административной реформы в Российской Федерации о совершенствовании государственного управления, хотя на самом портале название иное – портал административной реформы «Совершенствование государственного управления»⁴⁰), и почти все имевшиеся на портале протоколы (и не только протоколы!) с него были удалены, в настоящее время на портале размещен только один протокол от 27 мая 2014 г. № 139;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства – на портале открытого правительства доступны некоторые протоколы⁴¹;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления – доступно 24 протокола (временные рамки 07.06.2010 – 18.04.2013) на портале методической поддержки реализации Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴²; протоколы заседаний Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности – на этом же портале недоступны.

Таким образом, рейтинг секретности среди трех правительственных координационных органов, чьи решения непосредственно влияют на подготовку федеральных административных регламентов, возглавляет Правительственная комиссия по проведению административной реформы – в полном противоречии с положениями абзацев шестого-седьмого раздела VII «Механизмы реализации настоящей Концепции» Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., предусматривающих оперативную публикацию организационных, нормативных,

³⁸ URL: <http://archive.government.ru/gov/agencies/209/> (дата обращения: 19.07.2015).

³⁹ URL: <http://government.ru/department/280/events/> (дата обращения: 19.07.2015).

⁴⁰ URL: <http://ar.gov.ru/ru/sitemap/index.html> (дата обращения: 19.07.2015).

⁴¹ URL: http://open.gov.ru/gov_commission/ (дата обращения: 19.07.2015).

⁴² URL: <http://210fz.ru/mdx/index.php?id=24> (дата обращения: 19.07.2015).

аналитических и методических материалов, касающихся реализации мероприятий настоящей Концепции на интернет-портале административной реформы.

*Приволжский филиал Российского государственного университета права
судия*

*Никифоров М. В., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин*

E-mail: maxonmaximus@mail.ru

Тел.: 8-903-657-56-07

Volga Branch of the Russian State University of Justice

*Nikiforov M. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the
State and Legal Disciplines Department*

E-mail: maxonmaximus@mail.ru

Tel.: 8-903-657-56-07

УДК 342.9

**ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЯ
ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ:
ПРЕДЕЛЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРАВОВОГО СРЕДСТВА**

А. В. Новиков

Конституционный Суд Российской Федерации

Поступила в редакцию 3 июня 2016 г.

Аннотация: приостановление исполнения постановления о назначении административного наказания – давно известная законодательству об административных правонарушениях мера. Однако научных работ, посвященных анализу ее правовой природы, нет. Тем более отсутствуют научные разработки, касающиеся пределов использования этой меры. В настоящее время приостановление исполнения постановления о назначении административного наказания осуществляется в случае принесения протеста прокурором. Иные участники производства по делам об административных правонарушениях не вправе ходатайствовать о приостановлении указанного постановления, поскольку такая возможность законодательством не предусмотрена. В то же время арбитражно-процессуальное законодательство, также являющееся правовой основой рассмотрения дел об административных правонарушениях, допускает возможность по ходатайству любой из сторон приостановить исполнение как постановления о назначении административного наказания (обеспечительная мера), так и решения арбитражного суда (иная мера). Целью данной работы является определение допустимости приостановления исполнения постановлений о назначении административного наказания.

Ключевые слова: постановление по делу об административном правонарушении, взаимодействии органов правосудия и прокуратуры, равенство процессуальных прав участников производства по делу об административном правонарушении, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, гарантии права на обжалование постановления по делу об административном правонарушении.

Abstract: suspension of execution of the decision on administrative punishment has long known the law on administrative offenses measure. However, the papers devoted to the analysis of its legal nature not. Especially since there is no scientific developments concerning the limits of the use of this measure. At present suspension of the decision to impose an administrative penalty is carried out in the event of a protest by the prosecutor. Other participants in the proceedings on administrative violations have no right to seek a stay of this decision, as such, the legislation does not provide. At the same time, the arbitration legislation, which is also a review of the legal basis of administrative cases, allows for the possibility for the application of any party to suspend a decision to impose an administrative penalty (interim measure), and the decision of the arbitral tribunal (a measure). Thus, the aim of this work is to determine the admissibility of suspending the execution of a decision to impose an administrative penalty.

Key words: *order in the case of administrative violation, the interaction of the judiciary and prosecutors, equality of procedural rights of the parties of the case of administrative violation, measures to ensure the proceedings of an administrative offense, guarantees the right to appeal the decision in a case concerning an administrative offense.*

В силу ч. 1 ст. 31.6 КоАП РФ принесение протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении влечет приостановление его исполнения до рассмотрения протеста. Однако данное правило не является абсолютным: ч. 2 указанной статьи устанавливает отдельные виды наказаний, назначение которых не влечет приостановления исполнения постановления. Указанным случаем исчерпывается использование данного правового средства в законодательстве об административных правонарушениях. Между тем многие ученые исходят из необходимости развития данного института и применения приостановления исполнения постановления по делу об административном правонарушении о назначении административного ареста, поскольку оно подлежит исполнению немедленно (ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ), чем, по сути, нарушается право на защиту привлекаемого к ответственности лица¹. То есть причина обращения к данному средству, по мнению административистов, заключается в дефектах порядка исполнения отдельных видов административных наказаний, которые применяются до вступления в законную силу самого постановления.

Что же касается арбитражно-процессуального законодательства, то оно допускает возможность приостановления исполнения решения административного органа о привлечении к административной ответственности по ходатайству заявителя, оспаривающего данное решение (ч. 3 ст. 208). Причем данная мера рассматривается в качестве обеспечительной. Кроме того, АПК РФ также предусматривает возможность приостановления исполнения судебного решения, которым лицо признается виновным и ему назначается административное наказание (ст. 283 и 298).

В связи с этим обращает на себя внимание тот факт, что арбитражные суды приостанавливают исполнение не только постановлений (решений) о назначении административных наказаний, подлежащих немедленно исполнению (административное приостановление деятельности² – ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ), но и решений о назначении других видов наказаний,

¹ См.: Ламонов Е. Постановление судьи об административном аресте должно исполняться с момента его вступления в законную силу // Рос. юстиция. 2003. № 3 ; Дугенец А. С. Административный арест // Рос. следователь. 2004. № 2 ; Пронин К. В. Административный арест и дисквалификация. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Степанова О. А. Административный арест в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2008. № 12.

² Определение Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 4 февраля 2009 г. по делу № А33-15300/08. Здесь и далее – доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

к примеру, административного штрафа³, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения⁴, дисквалификации⁵. То есть в административном судопроизводстве, осуществляемом в соответствии с АПК РФ, приостановление исполнения постановления (решения) по делу об административном правонарушении не направлено на выполнение функции по обеспечению права на судебную защиту лиц, которым назначено административное наказание, подлежащее немедленному исполнению. Нам не удалось найти литературный источник, посвященный анализу арбитражно-процессуального законодательства, в котором приостановление исполнения указанного постановления (решения) связывалось бы с необходимостью гарантирования права на судебную защиту указанной категории лиц. Между тем именно на такое предназначение института приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания, подлежащего немедленно исполнению, указывается в упомянутых публикациях, касающихся правового регулирования административного судопроизводства КоАП РФ (применительно к административному аресту).

Вспору задаться вопросом: каково место приостановления исполнения постановления по делу об административном правонарушении в административно-деликтном законодательстве? Каковы пределы использования данного правового средства в законодательстве об административных правонарушениях? Приемлемо ли для административно-процессуальной формы приостановление исполнения постановления по делу об административном правонарушении? И если да, то в каком качестве.

Отвечая на поставленные вопросы отметим, что приостановление исполнения решения административного органа о привлечении к административной ответственности в арбитражно-процессуальном законодательстве рассматривается в качестве обеспечительной меры. В качестве оснований принятия обеспечительных мер АПК РФ устанавливает затруднительность или невозможность исполнения судебного акта в случае непринятия таких мер, а также предотвращение причинения значительного ущерба заявителю. Данные основания свидетельствуют о том, что обеспечительные меры направлены, прежде всего, на защиту имущественного интереса заявителя, у которого есть обоснованные основания полагать, что непринятие судом каких-либо мер приведет впоследствии к невозможности исполнения судебного решения (значительно затруд-

³ Определения Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22 апреля 2011 г. по делу № А17-5102/2010 ; от 8 ноября 2011 г. по делу № А79-3703/2011 ; от 14 декабря 2011 г. по делу № А43-19774/2011.

⁴ Определения Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 декабря 2009 г. по делу № А17-3857/2009 ; Северо-Западного округа от 5 октября 2011 г. по делу № А05-4951/2011 ; Волго-Вятского округа от 16 марта 2011 г. по делу № А43-18139/2010.

⁵ Определения Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 17 декабря 2004 г. № Ф03-А04/04-2/4388 ; от 21 июля 2005 г. № Ф03-А73/05-2/2811 ; от 11 февраля 2008 г. № Ф03-А51/08-2/344.

нит его или нанесет заявителю такой ущерб, который превышает размер, достаточный для удовлетворения требований другой стороны). Как следствие будет иметь место ущемление публичного интереса, выражающееся в неисполнении судебного решения.

Следует обратить внимание на то, что цели обеспечительных мер арбитражного суда (глава 8 АПК РФ) и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 27.1 КоАП РФ) частично совпадают, поскольку одной из целей применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении является исполнение принятого по делу постановления (ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ). Но здесь есть некоторые нюансы.

Во-первых, постановление по делу об административном правонарушении, как известно, выносится не только судьей, но и должностным лицом и органом. Поэтому о приостановлении исполнения постановления по делу об административном правонарушении как мере обеспечения производства по делу с точки зрения подхода, заложенного в арбитражно-процессуальном законодательстве, можно говорить только применительно к тем постановлениям, которые вынесены несудебными органами.

Во-вторых, обращает на себя внимание то обстоятельство, что обеспечительные меры обязаны своим возникновением имущественным спорам частных лиц. Думается, что только исходя из отнесения к подведомственности арбитражных судов, осуществляющих правосудие по канонам гражданско-процессуальной формы, разрешение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, были распространены нормы, регулирующие применение обеспечительных мер. И, по всей видимости, без критического осмысления.

В связи с этим наиболее контрастно выглядит разница в процедуре привлечения к ответственности за совершение публичного правонарушения, с одной стороны, регламентированной уголовно-процессуальным, а с другой – арбитражно-процессуальным законодательством. В первом случае устанавливается единственный случай приостановления исполнения решения – по ходатайству заинтересованного лица, обжалующего решение с пропуском установленного срока; исполнение может быть приостановлено до разрешения вопроса о восстановлении пропущенного срока (ч. 2 ст. 130 УПК РФ). Во втором случае приостановление исполнения постановления административного органа допускается по иным вышеуказанным основаниям. Между тем, по сути, характер правового спора идентичен, разница же процессуального регулирования налицо. Таким образом, получается, или УПК РФ содержит пробел, или АПК РФ устанавливает излишние правовые преференции привлекаемых к административной ответственности лиц.

Для разрешения данной коллизии проанализируем с учетом имеющейся практики арбитражных судов возможность приостановления постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний с точки зрения установленных АПК РФ оснований принятия обеспечительных мер.

Административный штраф. В случае отмены постановления о назначении административного штрафа после исполнения данного наказания уплаченная сумма подлежит возврату в полном объеме. При этом говорить о затруднительности или невозможности исполнения судебного акта об отмене постановления, если и можно, то только в части совершенствования процедуры возврата денежных средств из бюджета, к примеру о сокращении сроков, нормативной детализации этого порядка в самом КоАП РФ и т.д. Но это уже совершенно иные вопросы. Принципиальных проблем с возвратом таких денежных средств нет. Поэтому затруднительность (невозможность исполнения судебного акта) не может выступать основанием для приостановления постановления о назначении административного штрафа.

Но может ли исполнение постановления о назначении административного штрафа повлечь причинение значительного ущерба заявителю? Учитывая установленные пределы административного штрафа, а также то, что они могут быть значительно превышены в случае исчисления штрафа в размере, кратном стоимости предмета правонарушения, цене государственного или муниципального контракта или определенной сумме выручки правонарушителя, перечисленных в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, на этот вопрос следует ответить утвердительно.

Анализ роста размеров административного штрафа за период действия КоАП РФ показывает, что его пределы были увеличены в десять и более раз. Благодаря этому в настоящее время возможность привлечения к административной ответственности является тем обстоятельством, которое все большее количество лиц принимает во внимание. Его размер таков, что с ним приходится считаться. Тенденция по увеличению размеров санкции в виде административного штрафа очевидна даже для обывателя, поэтому для многих лиц назначенное наказание в виде административного штрафа весьма ощутимо. Причем своевременно его уплатить способен далеко не каждый. Это касается в том числе и хозяйствующих субъектов. Поэтому законодатель должен учитывать данные обстоятельства. При регулировании механизма исполнения данного административного наказания нельзя игнорировать то, что коммерческие юридические лица – основные участники экономической деятельности, которые имеют не только финансовые обязательства, но и обязательства перед контрагентами и работниками. Данное обстоятельство, бесспорно, надлежит учитывать как при вынесении постановления о назначении административного наказания, так и при его исполнении. Арбитражные суды считают с этим, удовлетворяя обоснованные ходатайства о приостановлении исполнения решения о назначении административного штрафа, мотивированные тем, что его взыскание приведет к значительным финансовым потерям заявителя, затруднит расчеты с контрагентами, приведет к неисполнению мировых соглашений⁶; сделает невоз-

⁶ Определение ФАС Северо-Западного округа от 5 мая 2011 г. по делу № А26-9462/2010.

возможным расчеты с контрагентами, поставщиками услуг, арендодателем, выплаты по обязательным платежам и заработной платы⁷; может повлечь приостановку деятельности предприятия⁸. Аналогичные доводы встречаются во многих судебных решениях, удовлетворивших требования заявителя о приостановлении исполнения решения о назначении административного штрафа⁹.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что большой штраф за правонарушение может превратиться из меры воздействия в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права частной собственности (постановление от 12 мая 1998 г. № 14-П, определения от 1 апреля 1999 г. № 29-О и от 14 декабря 2000 г. № 244-О).

Из приведенной правовой позиции, на наш взгляд, следует то, что влечь перечисленные негативные последствия не должен ни сам размер назначенного лицу наказания, ни установленный порядок исполнения данного наказания. То есть, несмотря на размер штрафа, лицу-правонарушителю должны быть обеспечены условия для исполнения постановления с учетом его имущественного положения. Недопустимо создавать условия, которые стимулируют к прекращению им хозяйственной деятельности, ведут к банкротству предприятия. Должен быть адекватный механизм назначения соразмерного наказания и адекватный механизм его исполнения.

Несмотря на приведенные обстоятельства, полагаем, что они не являются достаточно убедительными для введения новой обеспечительной меры – приостановление исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Для исполнения постановления о назначении административного штрафа такой меры не требуется. С решением финансовых трудностей правонарушителя, возникающих в связи с уплатой административного штрафа, вполне могут справиться нормы, предусматривающие возможность отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении данного вида наказания. В соответствии со ст. 31.5 КоАП РФ при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца (ч. 1); с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев (ч. 2).

⁷ Определение ФАС Московского округа от 4 июля 2012 г. по делу № А40-14588/12-154-141.

⁸ Определение ФАС Волго-Вятского округа от 4 сентября 2012 г. по делу № А43-8701/2012.

⁹ Определения Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22 апреля 2011 г. по делу № А17-5102/2010 ; от 8 ноября 2011 г. по делу № А79-3703/2011 ; от 14 декабря 2011 г. по делу № А43-19774/2011.

Понятно, что времени, отведенного для уплаты административного штрафа (30 дней со дня вступления в законную силу постановления – ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ), а также допустимый срок отсрочки его уплаты и возможное время рассрочки сегодня уже не отвечают потребностям. Поэтому полагаем необходимым рассмотреть вопрос об увеличении срока отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении административного штрафа, а также времени, отведенного для его добровольной уплаты. Их увеличение нивелирует потребность в установлении такой обеспечительной меры, как приостановление исполнения решения о привлечении к административной ответственности. Применение отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания не требует приостановления судебного решения. Значит, достичь целей приостановления можно без ограничения принципа правовой определенности (стабильности судебных решений). Другими словами, ограничение правового принципа тогда, когда оно не требуется и может быть без ущерба для прав и свобод граждан обеспечено иным правовым средством, является чрезмерным и поэтому недопустимым. Не менее чем двукратное увеличение указанных сроков, наверное, во многих случаях поспособствует облегчению бремени хозяйствующих субъектов и при этом не затронет интересов казны.

Кроме того, повышая размеры административного штрафа, законодатель должен обеспечить такой правовой механизм, который позволял бы правоприменителю действительно назначать наказание с учетом не только характера совершенного лицом административного правонарушения, но и его имущественного и финансового положения (ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ). Элементом такого механизма мог бы стать институт, позволяющий назначать наказание ниже низшего предела, предусмотренного санкцией конкретной статьи Особенной части КоАП РФ (Раздел II). В связи с этим также любопытно изучение практики применения законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях. Часть 3.1 ст. 36 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях предусматривает возможность установления дифференцированной ответственности юридических лиц за совершение конкретных правонарушений в зависимости от того, являются ли они субъектами малого, среднего или крупного предпринимательства¹⁰.

Отдельно отметим, что таких трудностей с возвратом уплаченных денежных средств в связи с исполнением постановления о назначении административного штрафа, которые могли бы свидетельствовать о необходимости приостановления его исполнения, нет. Это, однако, не исключает того, что данную меру нельзя установить в целях более полного удовлетворения интересов частных лиц для случаев предоставления ими встречного обеспечения путем внесения на депозитный счет взыскива-

¹⁰ Кодекс Республики Казахстан от 30 января 2001 г. № 155-II. URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00524&all=all>.

емой денежной суммы. Причем в случае отказа в удовлетворении жалобы соответствующая сумма могла бы непосредственно обращаться в доход бюджета в счет уплаты штрафа. В скором исполнении постановления о назначении административного штрафа есть и публичный интерес, который заключается не только в финансовой выгоде, но и в том, что сокращение сроков исполнения постановления повышает воспитательный эффект. Но, подчеркнем, насущной необходимости в таком регулировании нет.

Таким образом, в настоящее время веских оснований для установления возможности приостановления исполнения постановления о назначении административного штрафа не усматривается.

Административное приостановление деятельности. На практике мотивами, побуждающими арбитражный суд к приостановлению постановления о назначении указанного вида административного наказания, в частности, являются следующие. Невозможность выполнения законных предписаний по устранению замечаний органа исполнительной власти, что не позволит получить заключение о соответствии построенного объекта градостроительному законодательству Российской Федерации; поворот исполнения будет существенно затруднен, а в части нарушения прав третьих лиц – и вовсе невозможен¹¹.

С учетом сказанного, прежде всего, отметим, что содержание наказания в виде административного приостановления деятельности и порядок исполнения постановления о его назначении (ч. 1 ст. 3.12, ст. 32.12 КоАП РФ) во всяком случае не могут служить препятствием для устранения тех угроз, которые послужили причиной назначения данного вида наказания. Устранение нарушений действующего законодательства, повлекших временное прекращение деятельности указанных в законе лиц или прекращение эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, а также осуществление отдельных видов деятельности (работ), оказание услуг не могут рассматриваться как продолжение деятельности или эксплуатации. Поэтому меры, направленные на приведение в соответствие с требованиями законодательства деятельности лиц и условий эксплуатации перечисленных объектов, не подпадают под запрет, предусмотренный данным наказанием. Судебный пристав-исполнитель лишен правовой возможности отказать в удовлетворении ходатайств об обеспечении доступа на соответствующий объект в целях устранения выявленных нарушений. На наш взгляд, довод о том, что неприостановление исполнения судебного акта делает невозможным выполнение законных предписаний по устранению замечаний органа исполнительной власти, должен быть отвергнут. Такой довод может свидетельствовать лишь о проблемах исполнения данного наказания в том случае, если режим временного прекращения деятельности или эксплуатации не позволяет принять меры для снятия сделанных замечаний. Причем тогда,

¹¹ Определение ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 апреля 2009 г. № А33-15300/08-Ф02-824/09 по делу № А33-15300/08.

когда привлеченное к административной ответственности лицо лишается возможности исправить выявленные нарушения, оно будет находиться в «патовой» ситуации. Ведь в силу ч. 5 ст. 32.12 КоАП РФ по истечении срока, установленного в постановлении об административном приостановлении деятельности, должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения данного административного наказания. В случае если по результатам проведенной проверки будет установлено, что эти обстоятельства не устранены, то указанным должностным лицом может быть составлен новый протокол об административном правонарушении, и могут быть применены меры по обеспечению производства по делу об административном правонарушении.

Иные мотивы приостановления исполнения постановления о назначении административного приостановления деятельности также лишены убедительности. Говорить о повороте исполнения постановления о назначении указанного наказания некорректно, поскольку он в принципе невозможен. По смыслу ст. 325 АПК РФ о повороте исполнения судебного решения можно вести речь только тогда, когда что-то взыскано, т.е. были заявлены, удовлетворены и исполнены имущественные требования (иски о присуждении). С лица, в отношении которого исполнено постановление о назначении административного приостановления деятельности, ничего не взыскивалось, а поэтому возвращать ему нечего. В случае отмены исполненного постановления о назначении административного приостановления деятельности можно будет говорить лишь о компенсации ему причиненных убытков в порядке гражданского судопроизводства. Причем в этой части административное приостановление деятельности не отличается от иных видов административного наказания. Следовательно, здесь нельзя говорить о какой-либо уникальности данного наказания, обуславливающей потребность в производстве по делам об административных правонарушениях такой обеспечительной меры, как приостановление исполнения постановления о назначении наказания.

Полагаем также, что применение административного приостановления деятельности в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ) вообще не позволяет рассматривать вопрос о допустимости приостановления постановления о назначении этого вида наказания. К слову сказать, весь механизм применения данного наказания направлен на то, чтобы устранить такую угрозу. Речь идет об условиях применения временного запрета деятельности (ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ); о сроке рассмотрения дела об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного

приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности (ч. 5 ст. 29.6 КоАП РФ); о немедленном исполнении постановления о назначении такого вида наказания (ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ).

Другими словами, как таковая возможность приостановления исполнения названного вида административного наказания не учитывает его спорной правовой природы. С одной стороны, данная мера является наказанием. Но, с другой стороны, в той части, в которой применение административного приостановления деятельности обуславливается необходимостью устранения угрозы охраняемым законом ценностям (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ), данная мера государственного принуждения является предупредительной. Недифференцированное процессуальное регулирование, не учитывающее данного обстоятельства и допускающее возможность приостановления постановления о назначении административного приостановления деятельности, не согласуется с вышеприведенными нормами материального права о данном виде административного наказания. Кроме того, в ряде случаев приостановление исполнения постановления об административном приостановлении деятельности может быть обусловлено коррупционным фактором.

Учитывая сложности, связанные с компенсацией вреда, причиненного исполнением впоследствии отмененного постановления об административном приостановлении деятельности, впредь до законодательной регламентации условий и порядка реабилитации лиц, привлеченных к административной ответственности, полагаем принципиально возможным допустить приостановление исполнения постановления о назначении такого наказания. Причем подобная возможность должна существовать для ограниченного перечня случаев назначения указанного административного наказания, не связанного с устранением непосредственной угрозы охраняемым законом ценностям.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Применение данного вида административного наказания порождает, пожалуй, больше всего правовых споров, проблем, казусов. Неоспоримо, что в случае исполнения постановления о назначении этого вида наказания поворот его исполнения будет невозможен, поскольку имущество подлежит либо реализации, либо уничтожению, либо переработке¹². Из этого исходят и арбитражные суды¹³. В этом состоит особенность данного административного наказания. С одной сто-

¹² В соответствии с Положением об учете, оценке и распоряжении имущества, обращенного в собственность государства (утверждено постановлением Правительства РФ от 29 мая 2003 г. № 311), имущество, обращенное в собственность государства, подлежит в установленном порядке передаче Российскому фонду федерального имущества (его филиалам) для учета, оценки и реализации, переработки (утилизации), уничтожения.

¹³ Определения ФАС Северо-Западного округа от 26 мая 2009 г. по делу № А56-51793/2008 ; Волго-Вятского округа от 25 декабря 2009 г. по делу № А17-3857/2009 ; от 16 марта 2011 г. по делу № А43-18139/2010 ; Северо-Западного округа от 5 октября 2011 г. по делу № А05-4951/2011.

роны, оно носит имущественный характер. С другой стороны, содержание данного административного наказания не позволяет ставить вопрос о повороте исполнения решения. Понятно, что при конфискации вещи, характеризующейся индивидуальными признаками, лицо претерпевает не только имущественные ограничения, но и нравственные страдания. Но и этот довод не может рассматриваться в качестве весомого аргумента в пользу необходимости установления возможности приостанавливать исполнение постановления о привлечении к административной ответственности в случае его обжалования. Большинство административных наказаний носят не имущественный, а личный характер и ввиду этого непосредственно связаны с определенными нравственными страданиями лиц, вынужденных претерпевать определенные ограничения своих прав. Если этому обстоятельству придавать существенное значение, то получится, что ни одно наказание у нас не будет исполнено до тех пор, пока лицо не пройдет все судебные инстанции, причем количество надзорных жалоб, подаваемых в одну инстанцию, не ограничено. В силу ч. 4 ст. 30.16 КоАП РФ не допускаются только повторные подача жалоб, принесение протестов в порядке надзора, т.е. жалоб и протестов по тем же основаниям в суд, ранее рассмотревший в порядке надзора постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

Ко всему прочему регулирование, допускающее возможность приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания, расходилось бы с его целями – общей и частной превенции (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Можно ли неопределенное время оставлять лицо, признанное виновным в совершении общественно опасного деяния, и которому за это назначена мера ответственности, без применения наказания? Полагаем, что такое допущение явилось бы чрезмерной уступкой лицу, привлеченному к публичной ответственности. Неприменение к данному лицу назначенного ему наказания неоправданно с точки зрения задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ). Оставление лица, склонного к девиантному поведению, чья вина в совершении общественно опасного деяния установлена вступившим в законную силу решением и которое имеет право на двукратное рассмотрение его дела судом до вступления в законную силу итогового решения по делу лишено смысла и само по себе является общественно опасным деянием.

Кроме того, возможность приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания приводит к частичной потере своего значения норм, устанавливающих давность исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.9 КоАП РФ). Какой воспитательный эффект будет иметь исполнение наказания спустя достаточно продолжительное время? Естественно, что время нивелирует этот эффект.

Вместе с тем позиция арбитражных судов в этой части носит взвешенный характер. Интересы государства обеспечиваются тем, что в момент рассмотрения дела лицо, привлекаемое к административной ответственности, фактически не владеет имуществом, конфискация которого может быть назначена. Сама по себе возможность приостановления исполнения постановления о конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения не несет угрозы каким-либо публичным интересам. Поэтому очевидный весомый довод в пользу установления такого правила для данного вида наказания (невозможность возврата вещи в случае отмены исполненного постановления) вполне может быть воспринят законодателем. Таким образом, с юридической точки зрения допустимы противоположные решения данного вопроса, не противоречащие принципам права.

Аналогичный вывод в связи с идентичной правовой ситуацией следует сделать применительно к возможности приостановления постановления о дисквалификации.

Следовательно, в настоящее время приостановление исполнения постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний может появиться в производстве по делам об административных правонарушениях. Однако установление упрощенного порядка возмещения вреда лицам, привлеченным к административной ответственности, впоследствии отмененным постановлением (реабилитация) полностью нивелирует доводы, обуславливающие необходимость введения такой обеспечительной меры. Данная мера, по сути, чужда для производства по делу об административном правонарушении и не согласуется с его назначением. Рассмотрение дела об административном правонарушении двумя судебными инстанциями до вступления в законную силу постановления значительно снижает возможность допущения ошибки.

Единый подход к пониманию и назначению института приостановления исполнения решений о привлечении к административной ответственности должен учитывать не только содержание отдельных видов административного наказания, но и, прежде всего, правовую природу производства по делам об административных правонарушениях. Только в этом случае удастся построить гармоничный механизм привлечения к административной ответственности, с согласованными между собой нормами и недвойственной природой отдельных его институтов. Уникальность административно-процессуальной модели не может заключаться в использовании известных правовых средств для решения не свойственных им задач. Представляется, что построение административного судопроизводства как самостоятельной формы процесса должно основываться на выработанных многолетней практикой общепроцессуальных принципах и правилах, учитывать устоявшуюся природу отдельных институтов. Формирование уникального подхода, отличных правовых конструкций востребовано только тогда, когда имеющиеся модели и правовые средства не способны разрешить текущие юридические проблемы и казусы.

Необходимость в новизне порождается конкретной практической потребностью. Правовая доктрина не должна довлеть над практикой. В ином случае она превращается в самоценность. Практика, будучи критерием истинности, проверяет эффективность всех нововведений. Если же для решения насущных проблем предлагаемые средства окажутся недостаточно эффективными в силу того, что ограничены правовыми принципами, то это оправдывает постановку вопроса о корректировке содержания самих принципов, их изменении, дополнении либо отказа от них и формулировании новых.

Достижение поставленной в работе цели, состоящей в разрешении частного вопроса, в итоге привело к достаточно общему выводу о необходимости разработки административно-процессуальной формы – полноценной модели производства по делам об административных правонарушениях.

Конституционный Суд Российской Федерации

Новиков А. В., кандидат юридических наук

E-mail: A_V_Novikov@mail.ru

Тел.: 8(812) 404-34-96

Constitutional Court of the Russian Federation

Novikov A. V., Candidate of Legal Sciences

E-mail: A_V_Novikov@mail.ru

Tel.: 8(812) 404-34-96

КАКИЕ ПРИНЦИПЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЗАЛОЖЕНЫ В НОВОМ КОАП РФ?

С. Н. Клепиков

*Российский государственный университет правосудия
(Центральный филиал)*

Поступила в редакцию 1 августа 2016 г.

Аннотация: *статья посвящена идее закрепления принципов установления административной ответственности в федеральном административно-деликтном законодательстве.*

Ключевые слова: *принципы законодательства об административных правонарушениях, принципы установления и применения административной ответственности, административно-деликтное законодательство России, административная ответственность, концепция развития административно-деликтного законодательства.*

Abstract: *the article is devoted to the idea of making the principles of establishing administrative responsibility in the Federal administrative-tort legislation.*

Key words: *the principles of the legislation on administrative offences, the principles for the establishment and application of administrative responsibility, administrative and tort legislation of Russia, the administrative responsibility, the concept of development administrative and tort law.*

Последние несколько лет в научной среде не прекращаются дискуссии по поводу принятия нового кодифицированного федерального закона об административных правонарушениях.

Время, прошедшее с момента принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), можно охарактеризовать как период постоянного совершенствования и развития федерального и регионального законодательства об административной ответственности.

При этом следует констатировать факт, что многие концептуальные вопросы административной ответственности законодателем так и не были решены, а частые корректировки КоАП РФ и ряд других причин, обоснованных научным сообществом, законодателем и правоприменителями, предопределили необходимость его коренного изменения или, вернее, написания нового кодекса.

Начиная с октября 2014 г. группой депутатов во главе с А. А. Агеевым было создано несколько законопроектов, которые отличались как по названию, так и по содержанию.

Вначале был внесен законопроект № 630089-6 Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)¹.

¹ Законопроект № 630089-6 Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть) // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

Данный кодекс заложил концептуальную идею разделить материальное и процессуальное право в административно-деликтной сфере.

В пояснительной записке к данному законопроекту указано, что «во исполнение п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации предлагается разделить действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях на два самостоятельных кодекса: Административный кодекс Российской Федерации и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации по аналогии с действующими Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации»².

Данная идея не нашла положительных откликов у многих авторитетных ученых³. При этом даже название предлагаемых для принятия проектов кодексов вызвало научные споры⁴.

Указанный законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

Ранее, 20 января 2015 г., в Государственную Думу РФ был внесен новый законопроект № 703192-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)⁵.

Данный законопроект исправил концептуальную ошибку предыдущего, снял в научной среде напряжение по поводу разделения кодексов. Но он не давал полного представления о стратегии реформирования административно-деликтного законодательства.

У разработчиков законопроекта не было сформированной модели развития законодательства об административной ответственности, авторы не подготовили Особенную часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Все это, на наш взгляд, приводило к бесполезности ее Общей части. Поэтому было бы логичнее изложить в новой редакции Общую часть действующего КоАП РФ, оставив Особенную в прежнем виде. При этом законодатель, концептуально изменяя подходы к формированию законодательства об административных правонарушениях, должен установить границы, рамки, в пределах которых можно и следует устанавливать административную ответственность.

² Пояснительная записка к законопроекту (Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству) // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

³ См.: *Стариков Ю. Н.* Наступило ли время для разработки нового КоАП РФ // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 4 (19). С. 11–22.

⁴ См.: *Рогачева О. С.* О тенденциях создания нового Кодекса об административных правонарушениях : объективная необходимость или непродуманный шаг // Там же. 2015. № 1 (20). С. 8–16.

⁵ Законопроект № 703192-6 : Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=703192-6&02>

В свою очередь, эти рамки должны выступать критериями законности всех административно-деликтных норм, действующих и создаваемых для последующего совершенствования законодательства. Речь идет о включении в КоАП РФ принципов установления административной ответственности⁶.

С нашей точки зрения, необходима такая система принципов, при реализации которой решится проблема баланса публичных и частных интересов при установлении административной ответственности и которая должна изменить практику правового регулирования административной ответственности.

Принципы установления административной ответственности будут представлять собой основные начала, идеи, характеризующие содержание административно-деликтного права, закрепляющие закономерности его развития.

В отличие от обычных норм права, нормы-принципы должны характеризоваться фундаментальностью, высшей степенью обобщения, стабильностью, устойчивостью, максимальным освобождением от конкретики и частных случаев, устойчивостью, универсальностью и объективным характером⁷.

Нормы-принципы изложены в КоАП РФ не совсем корректно, бессистемно, более того, «важнейшие принципы, определяющие суть законодательства об административных правонарушениях, вообще отсутствуют в КоАП РФ»⁸.

С нашей точки зрения, в систему норм-принципов должны включаться принципы, на которые должен ориентироваться законодатель, принимая административно-деликтные нормы: принципы установления административной ответственности; принципы применения административной ответственности, а также принципы производства по делам об административных правонарушениях. При этом деление этих принципов должно быть не условным, а реальным, закрепленным в законе.

Автор считает, что это позволит не только восполнить понятийный аппарат административного права, но и создаст предпосылки для создания в КоАП РФ некоего саморегулятора, или «фильтра», стоящего на пути нерезультативного законотворчества.

Тем более, есть примеры воплощения в жизнь данной идеи.

Так, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях содержит главу 4 «Принципы и условия административной

⁶ См.: Клепиков С. Н., Клепикова О. С. Административно-деликтная политика России и принципы установления административной ответственности // Административное и муниципальное право. 2014. № 8 (80). С. 801–805.

⁷ См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Рос. судья. 2013. № 2. С. 15.

⁸ Сумачев А. В. Принципы законодательства об административных правонарушениях : понятие, классификация и характеристика // Вестник Тюменского гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 3. С. 63.

ответственности»⁹, а Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь включает в себя отдельную главу, посвященную задачам и принципам административного процесса, а также ст. 14.5, в которой закреплены принципы законодательства об исполнении административных взысканий¹⁰.

Как же должны быть распределены принципы установления, применения административной ответственности, а также принципы производства по делам об административных правонарушениях?

По мнению автора, принципы установления административной ответственности должны содержаться в первой главе обновленного КоАП РФ, условно назовем ее «Основные начала законодательства об административной ответственности», в ст. 1 которой должны раскрываться понятие, значение, а также в обобщенном виде обозначены принципы установления административной ответственности.

При этом значение принципов установления административной ответственности должно состоять в том, что при принятии нормы законодательства об административных правонарушениях в нарушение данных принципов, это будет основанием признания ее недействительной.

Принципы применения административной ответственности должны быть помещены в главу вторую, посвященную административной ответственности. Она может носить, например, название «Основания административной ответственности и принципы ее применения». Данные принципы должны быть ориентиром для правоприменителя при вынесении законного, обоснованного и справедливого решения по делу.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях целесообразно поместить в общие положения производства по делам об административных правонарушениях.

При этом значение данных принципов должно сводиться к возможной отмене вынесенных в ходе рассмотрения дела правоприменительных актов, при выявлении в ходе обжалования нарушений обозначенных принципов.

Посмотрим, какие нормы-принципы содержатся в действующем КоАП РФ и какие в законопроекте.

В первой главе их три: равенство перед законом (ст. 1.4); презумпция невиновности (ст. 1.5); обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6), т.е., по сути, это принцип законности.

Некоторые авторы относят данную статью к принципу охраны чести и достоинства личности¹¹.

⁹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 87. 2/980.

¹⁰ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6361>

¹¹ См., например: *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции

Статья 1.5 КоАП РФ содержит два принципа. В частности, в ч.1 ст. 1.5 КоАП РФ речь идет о принципе вины, в то время как в ч. 2 ст. 1.5 КоАП РФ говорится непосредственно о принципе презумпции невиновности.

По мнению некоторых ученых, принцип «презумпции невиновности» относится исключительно к принципам производства по делам об административных правонарушениях¹².

По мнению А. В. Сумачева, кроме того, в ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ «Общие правила назначения административного наказания» речь идет о принципе справедливости: «Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение»¹³.

С нашей точки зрения, к принципу справедливости больше подходят ч. 2 и 3 КоАП РФ, где говорится о необходимости учитывать при назначении административного наказания, в частности физическому лицу, характер совершенного им административного правонарушения и его последствия, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

К принципам установления административной ответственности относятся положения ст. 1.1 КоАП РФ, в соответствии с которой административная ответственность устанавливается Кодексом и принятыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях, а также ст. 1.3–1.3.1 КоАП РФ, где говорится о предметах ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях.

В ст. 24.2–24.3 КоАП РФ закрепляются принципы производства по делам об административных правонарушениях: «язык, на котором ведется производство по делам об административных правонарушениях» и «открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях».

О. В. Панкова считает, что принцип гласности раскрывается в ст. 24.3 КоАП РФ, принцип независимости судей, органов и должностных лиц содержится в ст. 26.11, а принцип оперативности выражается в ст. 4.5, 28.5, 29.6, 30.1, 30.5 и 31.1 КоАП РФ¹⁴.

Что же нам предлагают разработчики нового КоАП РФ.

Изначально в проект Общей части нового КоАП РФ входило 11 принципов административной ответственности.

Далее, в последней редакции законопроекта, было уже 15 принципов¹⁵.

дел об административных правонарушениях [науч.-практ. пособие] / отв. ред. О. А. Егорова, О. В. Панкова. М., 2014. С. 5.

¹² См.: Сумачев А. В. Принципы законодательства об административных правонарушениях : понятие, классификация и характеристика. С. 65.

¹³ Там же. С. 64.

¹⁴ См.: Панкова О. В. Указ. соч. С. 6.

¹⁵ Законопроект № 917598-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

Итак, в главу 2 «Основания, задачи и принципы административной ответственности» проекта нового КоАП РФ включены следующие принципы: вины; презумпции невиновности; недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение; законности; справедливости и соразмерности; гуманизма; равенства; состязательности и равноправия сторон в производстве по делам об административных правонарушениях; ведения производства по делам об административных правонарушениях на государственном языке Российской Федерации; непосредственности и устности производства по делам об административных правонарушениях; открытости (гласности) в производстве по делам об административных правонарушениях; принцип оперативности производства по делам об административных правонарушениях; самостоятельности принятия решений в производстве по делам об административных правонарушениях; обеспечения защиты при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и судебного контроля решений, принимаемых в производстве по делам об административных правонарушениях; обязательности постановлений и иных актов по делам об административных правонарушениях.

При этом из первоначального списка исчез принцип неотвратимости административной ответственности.

Кроме того, в ст. 1.1 законопроекта содержится положение, согласно которому настоящий Кодекс основывается в том числе и на общепризнанных принципах международного права.

Анализ перечня рассматриваемых принципов приводит к вопросу: почему принцип законности – основополагающий принцип административной ответственности, принцип принципов – находится на четвертом месте?

Наверное, правильным будет ставить законность выше других принципов.

Например, в соответствии со ст. 4.2 КоАП Республики Беларусь об административных правонарушениях «административная ответственность основывается на принципах законности, равенства перед законом, неотвратимости ответственности, виновной ответственности, справедливости и гуманизма».

Глава 2 «Задачи и принципы административного процесса» Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь, раскрывая эти принципы, начинается с законности при осуществлении административного процесса.

Сходная по названию глава 2 «Задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях» КоАП Республики Казахстан¹⁶ после определения значимости принципов законодательства об административных правонарушениях на первое место ставит принцип законности.

¹⁶ КоАП Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗПК. URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=055445&uro=080007>

При этом перечень зарубежных кодексов об административной ответственности, придерживающихся данного правила, можно продолжать.

Так в чем же логика разработчиков законопроекта, «задвинувших» принцип законности?

Ведь законность – это не только принцип. Это – цель, требование, правовой режим и факт реальной жизни¹⁷.

Как цель законность должна превалировать над другими целями.

И, если включать данный принцип в рассматриваемый перечень принципов, следует использовать лаконичность при его изложении. Разработчики же КоАП РФ, раскрывая принцип законности, написали пять частей.

Можно было бы ограничиться следующей формулировкой: «устанавливая и применяя административную ответственность, необходимо соблюдать требования настоящего Кодекса».

При этом непонятно зачем в законопроект авторы включили ст. 45.45 «Законность и обоснованность постановления судьи по делу об административном правонарушении». Хотя в рассматриваемой статье нет упоминания о принципе, он все-таки подразумевается.

Возвращаясь к принципам установления административной ответственности, необходимо заметить, что ч. 2 ст. 2.5 «Принцип законности» законопроекта целиком им посвящена: «Правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, должны быть сформулированы точно, ясно и недвусмысленно, в строгом соответствии с положениями Общей части настоящего Кодекса и с учетом положений федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, устанавливающих обязанности, правила поведения и запреты, за неисполнение, ненадлежащее исполнение и нарушение которых устанавливается административная ответственность».

Кроме того, с нашей точки зрения, к принципам установления административной ответственности в рассматриваемом законопроекте можно отнести принцип справедливости и соразмерности (ст. 2.6.).

На это еще в 1998 г. обращал внимание Конституционный Суд РФ: «Введение ответственности за административное правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния»¹⁸.

¹⁷ Законность в Российской Федерации / А. Х. Казарина [и др.]. М., 2008. С. 60.

¹⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 4.

При этом главной целью установления административной ответственности, по мнению автора, является обеспечение прав и законных интересов граждан, а во вторую очередь – гарантированность публичных интересов.

К сожалению, данный принцип не включен в рассматриваемый нами законопроект.

В связи с этим снова обратимся к зарубежному опыту.

После принципа законности в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь стоит принцип обеспечения защиты прав и свобод.

Принцип уважения чести и достоинства личности содержится в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Еще один принцип установления административной ответственности не нашел места в законопроекте – это принцип предупредительной или профилактической цели введения административной ответственности, что, собственно, и отличает ее от уголовной ответственности.

Первый КоАП РСФСР содержал ст. 6, которая прямо предписывала всем органам власти разрабатывать и осуществлять меры по предупреждению административных правонарушений.

Данный принцип находится также и в зарубежном административно-деликтном законодательстве.

В частности, ст. 10 «Принцип предупреждения административных проступков» Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках¹⁹ подробно его раскрывает: «Государственные органы и органы местного самоуправления вырабатывают и осуществляют мероприятия в области предупреждения административных проступков, выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению административных проступков, повышению правосознания и культуры граждан и их воспитания в духе строгого соблюдения законов...».

В ст. 14.5 «Принципы законодательства об исполнении административных взысканий» Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь указано, что законодательство об исполнении административных взысканий основывается в том числе и на принципе стимулирования правопослушного поведения граждан.

По мнению разработчиков нового КоАП РФ, он предусматривает ряд мер, стимулирующих правомерное поведение, направленных на создание у лица, привлекаемого к ответственности, заинтересованности в сотрудничестве с органами административной юрисдикции, например уменьшение размера административного штрафа в случае его добровольной уплаты²⁰.

¹⁹ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 11 июля 2000 г. № 906-ПГ // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 2000. № 8 (кн. 1). Ст. 584.

²⁰ Пояснительная записка к законопроекту № 917598-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

Но обозначить эту меру принципом административной ответственности, не представляется возможным.

Кроме того, указание в ст. 4.1 законопроекта о предупредительной цели применения административных наказаний не исключает наличия самостоятельного принципа предупреждения совершения административных правонарушений, так как предполагает создание целой системы предупредительных мер.

Какие же еще принципы должны быть заложены в модернизированном административно-деликтном законодательстве России?

Это, конечно же, принцип установления административной ответственности исключительно в КоАП РФ.

«Ведь вопреки императивному требованию ст. 1.1 КоАП РФ, согласно которой данный Кодекс является единственным федеральным кодифицированным законодательным актом об административных правонарушениях, нормы об административной ответственности по-прежнему содержатся в иных федеральных законах. Достаточно ознакомиться, например, с Налоговым кодексом РФ, федеральными законами от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», чтобы убедиться в этом»²¹.

Кроме того, если готовить какие-то концептуальные варианты развития административно-деликтного законодательства, то необходимо решить окончательно вопрос о разграничительной линии между преступлениями и административными правонарушениями.

Эта граница постоянно нарушается, что делает административную ответственность несамостоятельным видом юридической ответственности.

Можно вспомнить хотя бы недавно введенный в КоАП РФ декриминализованный состав «Побои» (6.1.1 КоАП РФ) и другие законодательные инициативы, например Верховного Суда РФ, изложенные в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 37 г. Москвы 31 июля 2015 г. о декриминализации побоев, угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, злостным уклонением от уплаты алиментов и использование заведомо подложного документа²².

Отсутствие принципа разграничения смежных составов преступлений и административных правонарушений говорит об отсутствии понятной для общества административно-деликтной политики.

Перевод преступлений в разряд административных правонарушений осуществляется, исходя не из научно обоснованного и закрепленного законом принципа, а по воле узкого круга представителей государственной власти.

²¹ См. подробнее: *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях [науч.-практ. пособие] / отв. ред. О. А. Егорова, О. В. Панкова. М., 2014.

²² URL: <http://vsrf.ru/second.php>

Декриминализация должна происходить при обязательном учете научных подходов и мониторинга результативности ее действия.

Мы согласны с мнением Ю. Н. Старилова, что административная ответственность должна устанавливаться на федеральном уровне²³.

Но пока не выяснено до конца, как разграничивать предметы ведения России и ее субъектов в области установления административной ответственности.

Есть следующий вариант. На основании ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации устанавливать административную ответственность на федеральном уровне в отношении физических лиц, а субъектам РФ предоставить возможность это делать в отношении юридических лиц.

В свою очередь, следует «максимально учитывать интересы субъектов Федерации в данной сфере, в том числе путем широкого применения принципа «децентрализации» административной ответственности»²⁴.

Кроме того, в связи с этим возможна и перспектива принятия модельного закона субъекта РФ об административной ответственности²⁵.

Пока же в проекте нового КоАП РФ сохраняется двухуровневая система законодательства об административных правонарушениях.

Для того чтобы ограничить законодателя в необоснованном расширении административно-деликтного законодательства, предлагаем ввести в обновленный КоАП РФ принцип сокращения запретов и ограничения юрисдикционных полномочий органов исполнительной власти, что позитивно скажется на «...создании юридической системы позитивного публичного управления...»²⁶.

В конечном итоге установление избыточных мер административной ответственности только негативно влияет на правопорядок и соблюдение законности в обществе.

Для эффективной реализации мер административной ответственности необходимо закрепить принцип установления наказания с возможностью его реального исполнения.

В связи с этим связываем вопрос эффективности административно-деликтного законодательства и принцип неотвратимости административной ответственности. Если наказание не исполняется, значит, все остальное теряет всякий смысл.

Таким образом, принятие нового КоАП РФ, обусловленное социально-экономическими причинами и политико-правовыми преобразованиями в России, немислимо без закрепления в нем принципов установления административной ответственности.

²³ См.: Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 20.

²⁴ Забралова О. С., Медведев В. Н. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности : региональный аспект // Адм. право и процесс. 2014. № 9. С. 99.

²⁵ См.: Клепиков С. Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.

²⁶ Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 18.

Закрепленные в КоАП РФ принципы установления административной ответственности будут искусственно ограничивать законодателя в принятии необоснованных, нецелесообразных, неточных, двусмысленных, страдающих правовой неопределенностью, выгодных для конкретной группы людей норм и в излишнем раздувании законодательства об административных правонарушениях.

Российский государственный университет правосудия (Центральный филиал)

*Клепиков С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
E-mail: sergeklepiko@yandex.ru
Тел.: 8(473) 276-58-40*

Russian State University of Justice (Central Branch)

*Klepikov S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department
E-mail: sergeklepiko@yandex.ru
Tel.: 8(473) 276-58-40*

УДК 343.4

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ МЕДИАЦИЯ
КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ**

М. С. Крицкая

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 8 июля 2016 г.

Аннотация: *предлагается использование административной медиации как формы общественного контроля за деятельностью полиции, которая позволила бы снизить напряженность в отношениях между органами внутренних дел и обществом. Раскрываются содержание и виды административной медиации, а также субъекты этой деятельности. Особое внимание уделяется полномочиям членов Общественного совета при МВД России.*

Ключевые слова: *административная медиация, общественный контроль, МВД России, полиция, открытость и публичность полиции, общественное доверие.*

Abstract: *the article proposes the administrative mediation using as a form of public control over the activities of the police, which would reduce tensions between the police and society. The contents and types of administrative mediation, as well as the subjects of this activity are revealed. Particular attention is paid to the authority of members of the Public Council under the Russian Interior Ministry.*

Key words: *administrative mediation, public control, the Russian Interior Ministry, police, openness and publicity of police, public trust.*

Участие институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за публичной деятельностью полиции на сегодняшний день характеризуется слабым уровнем вовлечения, что в определенной степени обусловлено правовой декларативностью норм федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ и от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², определяющих формы участия и правовой инструментарий субъекта общественного контроля.

177

Нередко субъектам общественного контроля допускается лишь наблюдать и сообщать о выявленных отклонениях или нарушениях. Способствует ли подобная расстановка сил формированию отношений доверия и взаимопонимания между полицией и обществом? Вряд ли. А. В. Нестеров по этому поводу справедливо замечал, что для развития системы общественного контроля требуется «гибкий законодательный механизм, регулирующий, регламентирующий и администрирующий диалог (отношения, взаимодействия и продукты такого диалога) заинтересованных

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Там же. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

и уполномоченных субъектов. При этом в таком законодательном акте должны быть предусмотрены юридические гарантии того, что чиновники не смогут имитировать деятельность по обсуждению правовых актов и их проектов с представителями экспертного, профессионального сообщества и/или общественности, отстаивающими гражданско-общественные и/или частнопредпринимательские правомочия»³.

Иными словами, для эффективного использования всех нормативно закрепленных форм общественного контроля, систему взаимодействия полиции и общества следует дополнить механизмом прямого согласования значимых вопросов и разрешения конфликтов между органами власти (государством) и обществом с участием субъектов общественного контроля.

Данный механизм во многом схож с процедурой медиации, которая введена Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»⁴. Традиционными сферами применения процедуры медиации являются корпоративные, трудовые и семейные споры, образование, интеллектуальная собственность, авторские и смежные права. Применение медиации в императивном процессе государственного управления усматривается в усеченном виде лишь в положениях ч. 3 ст. 4 Кодекса административного судопроизводства РФ⁵, которая предусматривает обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора по отдельной категории административных дел. Широкого применения, обеспечивающего возможность эмпирических данных, существующий порядок пока не снискал. Несмотря на это, автор убеждена, что *любое управленческое воздействие общества на органы внутренних дел имеет спорный, а порой и конфликтный характер*, так как возникает оно либо в форме противодействия свершившемуся юридическому факту, либо в качестве предложения по совершенствованию деятельности полиции. В последнем случае конфликтность будет обусловлена инертностью и консерватизмом системы государственного управления.

На сегодняшний день в процессе разрешения «административных споров» между обществом и государством участвуют институты гражданского общества и совещательные органы различной компетенции. Полагаем, для этой деятельности следует установить общие правила, а систему представления интересов общества при корректировке государственно-управленческой деятельности именовать «административная медиация».

Взяв за основу легальное определение «процедура медиации», *под административной медиацией предлагается понимать способ урегулирования споров между государством и обществом, которые возникают в связи с осуществлением государственно-властной деятельности, при*

³ Нестеров А. В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 12–18.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4162.

⁵ Там же. 2015. № 10. Ст. 1391.

содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.

Приведенное определение следует раскрыть, выделив в нем основные элементы. Во-первых, следует определиться с категориями споров, которые могут быть разрешены в рамках процедуры медиации. Оспаривание решений должностных лиц органов исполнительной власти, как нами уже было сказано ранее, имеет официально-юридический характер и осуществляется в установленном законом порядке в суде, прокуратуре вышестоящим должностным лицом. Полагаем, что до рассмотрения компетентным субъектом жалобы или иного обращения по существу возможно было бы предусмотреть формирование согласительной комиссии и запуска процедуры медиации. Обязательным условием подобного решения, безусловно, должна стать добрая воля сторон спора.

Во-вторых, следует определить инструментарий медиатора и методологию разрешения конфликта. Медиация в диспозитивных правоотношениях обладает определенным инструментарием. В зависимости от способа и цели согласительной процедуры выделяют:

- 1) проблемно ориентированную медиацию;
- 2) трансформативную медиацию;
- 3) нарративную медиацию;
- 4) семейно ориентированную медиацию;
- 5) медиацию, ориентированную на взаимопонимание;
- 6) восстановительную медиацию;
- 7) оценочную медиацию.

Не все перечисленные формы приемлемы для урегулирования споров между обществом и государством. Следует также понимать, что в рамках одной процедуры могут быть использованы сразу несколько форм административной медиации. На наш взгляд, наибольший потенциал для органов внутренних дел представляют следующие методики.

Проблемно ориентированная медиация позволяет сконцентрировать внимание согласительной комиссии не на позициях сторон, а на интересах и потребностях, которые легли в основу спора. Роль медиатора заключается в обеспечении возможности высказаться каждой стороне, а после установления общих интересов сторон – в предложении компромиссных решений относительно предмета спора.

Адвокат В. Расулов приводит следующий типичный пример действий сотрудников полиции, подлежащих обжалованию: «Во дворе под окнами всю ночь горланит пьяная компания, сосед за стенкой регулярно отмечает праздники с оглушительной музыкой и на ваши просьбы в лучшем случае просто не реагирует. Вы звоните в полицию, просите, чтобы к вам прислали наряд, а дежурный по отделению отвечает: «У нас тут куча убийств и разбоев, людей не хватает, а вы тут с разными мелочами лезете». На следующее утро вы идете к участковому, чтобы он помог. А тот отделяется лишь пустыми обещаниями и тоже говорит, что все это мелочи жизни, потерпите»⁶. Гражданину рекомендуется обратиться

⁶ Сайт адвоката Расулова В. URL: <http://www.advokatimoskvi.ru> (дата обращения: 24.08.2015).

к вышестоящему руководителю с требованием применить меры дисциплинарного воздействия к проигнорировавшим сообщением сотрудникам. Однако это не является основной целью обращения, заявитель на деле надеется, что названные им нарушения общественного порядка впредь будут своевременно пресекаться. Это основополагающий интерес, которым и движим гражданин.

Вместе с тем требование гражданина может быть выполнено и без «жертв» среди личного состава территориального органа полиции. Руководителю территориального органа внутренних дел районного (городского) уровня достаточно будет внести изменения в план единой дислокации, в соответствии с которыми через проблемный участок будет проходить маршрут патрулирования сотрудников ППС. Это более трудоемкий, но эффективный путь решения споров между полицией и обществом. Его применение на практике зависит от активности институтов гражданского общества, иницилирующих согласительное производство.

Приоритетной задачей не только полиции, но и всего министерства является формирование доверия к сотрудникам правоохранительных органов. В связи с этим *ориентированную на взаимопонимание медиацию* также следует рассмотреть. Данная форма во многом схожа с предыдущей, однако имеет несколько иное содержание – стороны имеют несущественные общие интересы при высокой конфликтности спора. В этом случае сначала следует в доступной форме изложить позицию каждой стороны.

В качестве примера приведем диалог, который имел место при обсуждении новости о применении сотрудниками полиции огнестрельного оружия на странице сообщества «Административная деятельность полиции» сайта «ВКонтакте». При попытке остановить автомобиль путем его повреждения инспектор ДПС ГИБДД причинил водителю смерть по неосторожности. Один из собеседников высказал следующее: «А вызвать подкрепление и просто догнать автомобиль без применения и использования табельного оружия никак? Или то, что парень не подчинился законному требованию, дало ему основание полагать, что там опасный преступник?». В ответ гражданину были разъяснены порядок и основания применения огнестрельного оружия сотрудником полиции, особенности ведения огня из движущегося транспортного средства, а также была сообщена информация о штатной численности ДПС ГИБДД в районе, которая однозначно указывала на невозможность преследования нарушителя на нескольких автомобилях⁷. Эта информация не исключает юридической ответственности должностного лица полиции, однако способствует снижению эмоционально-волевой конфликтности спора.

Восстановительная медиация применяется в случаях, когда предметом спора являются действия должностных лиц полиции, которые причинили моральный или материальный ущерб. Несмотря на то что ч. 9 ст. 18 Федерального закона «О полиции» освобождает сотрудника полиции от

⁷ Сообщество «Административная деятельность полиции» сайта «ВКонтакте». URL: http://vk.com/ad_police (дата обращения: 24.08.2015).

ответственности за вред, причиненный гражданам и организациям при правомерном применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, для пострадавшей стороны правомерность действий сотрудника полиции может быть не очевидна. Особенности возмещения причиненного вреда должны быть разъяснены гражданам. Помимо того, в случаях, предусмотренных законом, согласительная комиссия при участии медиатора может выработать взаимовыгодные порядок и объем возмещаемого ущерба.

При использовании *оценочной медиации* медиатор выступает в роли третейского судьи, которому следует изучить сложившуюся ситуацию, сделать предположения относительно разрешения в судебном порядке и предложить альтернативные взаимовыгодные варианты решения конфликта.

Кроме организационно-технологических аспектов разрешения спора медиатор должен также соблюдать условия и требования, установленные Европейским кодексом поведения для медиаторов от 2 июня 2004 г.⁸ Это компетентность, независимость, беспристрастность и справедливость. Нами умышленно не упоминался принцип конфиденциальности процедуры медиации, так как в публичных правоотношениях априорное его использование нецелесообразно. Полагаем, конфиденциальная медиация допустима по заявлению одной из сторон, если в ходе согласительной процедуры могут быть разглашены сведения конфиденциального характера. Конфиденциальность медиации будет также необходима при разрешении спора с участием несовершеннолетнего потерпевшего, разглашение информации о котором запрещено согласно п. 8 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁹.

В-третьих, следует определиться со статусом и ролью медиатора. В основе решения медиатора должен лежать компромисс. Однако возможно ли привлечь к медиации субъекта, имеющего независимое мнение и от общества, и от государства? Международные и иностранные объединения и организации, а равно некоммерческие организации – иностранные агенты – не могут быть привлечены, так как их цели вообще не связаны с достижением национальных интересов России. Медиатор не должен отстаивать приоритеты ни одной из сторон спора, оставаясь нейтральным и беспристрастным. Его цель – достижение компромиссного соглашения и разрешение спора (конфликта).

Помимо того, административный медиатор не может рассчитывать на применение положений ст. 10 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», которые предусматривают возможность оплаты деятельности по проведению процедуры медиации сторонами спора. Обжалование решений должностных лиц органов государственной власти для граждан

⁸ Европейский кодекс поведения для медиаторов от 2 июня 2004 г. URL: http://arbimed.ru/kodeks_mediatora (дата обращения: 24.08.2015).

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 48.

априори безвозмездно. Следовательно, либо финансовое бремя должно быть возложено на государство, либо административная медиация должна осуществляться на безвозмездной основе, на общественных началах.

В первом случае можно провести определенные параллели с предоставлением подозреваемым и обвиняемым «бесплатного» адвоката, работа которого оплачивается государством. К сожалению, институт привлечения адвоката по уголовным делам по назначению следователя, дознавателя или суда не может позиционироваться как беспристрастный и независимый от государства. Многочисленные факты сотрудничества «государственных» адвокатов с органами следствия вопреки интересам клиента признаются самими работниками адвокатуры¹⁰. Причем ситуацию не исправляет даже существенное повышение ставки оплаты работы адвоката по назначению¹¹. В связи с этим наиболее целесообразным представляется второй вариант организации административной медиации, который не исключает возможности премирования наиболее успешных медиаторов (организаций медиаторов) в рамках грантов общественных объединений и организаций.

Сегодня нам видится лишь один выход – *привлечение в качестве медиатора лица, являющегося членом общественного совета при соответствующем органе исполнительной власти, в нашем случае – при соответствующем органе внутренних дел*. В согласительную комиссию помимо медиатора должны входить представители от отраслевого органа государственной власти, к компетенции которого относится решение возникшего спора, и представители либо непосредственно сам инициатор публичного обсуждения проблемы. При этом нецелесообразным представляется чрезмерное расширение состава комиссии, в ней должно быть минимальное количество членов, увеличение которых должно быть обосновано необходимостью экспертной оценки или применения специальных знаний и навыков.

Изучение форм деятельности общественных советов при органах внутренних дел указывает на косвенную возможность осуществления членами этих советов административной медиации, так как они:

достаточно компетентны даже для проведения экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции, что говорит о способности разрешать и конкретные конфликтные ситуации;

¹⁰ См.: Егоров А. В. Стоит ли полагаться государственному адвокату? URL: http://advokategorov.ru/guide/information/gos_advokat/ (дата обращения: 24.08.2015).

¹¹ См.: О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета министров РСФСР и Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 1240 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7058.

поддерживают контакт с общественными объединениями и гражданами по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

обладают достаточным жизненным опытом и, в случае либерализации порядка формирования советов, будут независимы от органов внутренних дел.

В целях наделения членов советов компетенцией административных медиаторов следует внести определенные коррективы в следующие законодательные и подзаконные нормативные правовые акты:

– Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»;

– указы Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»¹² и от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»¹³;

– приказы МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан»¹⁴ и от 23 мая 2012 г. № 534 «О Порядке заслушивания общественными советами при МВД РФ и его территориальных органах информации должностных лиц органов внутренних дел РФ о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений»¹⁵;

– Регламент Общественного совета при МВД России¹⁶.

В частности, ч. 5 Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 следовало бы дополнить пунктом «ж» в следующей редакции:

ж) осуществлять административную медиацию при возникновении споров между органом внутренних дел и общественными объединениями и организациями, а также гражданами».

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3154.

¹³ Там же. № 31. Ст. 4712.

¹⁴ Рос. газета. 2011. 26 окт.

¹⁵ Документ опубликован не был, доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Регламент Общественного совета при МВД России от 27 сентября 2013 г. Документ опубликован не был, доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О ПРОБЛЕМАХ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ
ЗА ДОРОЖНЫМ ДВИЖЕНИЕМ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
РАБОТАЮЩИХ В АВТОМАТИЧЕСКОМ РЕЖИМЕ
СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

Н. С. Куликова

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 29 июля 2016 г.

Аннотация: *изучаются правовая регламентация и организационные основы контроля за дорожным движением с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств. Отмечаются пробелы и коллизии нормативного правового регулирования в данной сфере, а также случаи нарушения законности должностными лицами дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России при эксплуатации данных средств.*

Ключевые слова: *законность, контроль, безопасность дорожного движения, дорожно-патрульная служба, МВД России, работающие в автоматическом режиме специальные технические средства.*

Abstract: *the article explored the legal regulation and organizational basis of traffic control by using special technical automatic devices. The spaces and conflicts of normative legal regulation in this sphere, as well as cases of violations of the law by officials of the Russian Interior Ministry traffic police in the operation of these funds are noted.*

Key words: *rule of law, control, traffic safety, Road patrol division, the Russian Interior Ministry, special technical automatic devices.*

Дорожно-патрульная служба (далее – ДПС, ДПС ГИБДД) является крупнейшим подразделением Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (свыше 70 % от общей численности сотрудников этого подразделения), которой принадлежит важная роль в предупреждении дорожно-транспортных происшествий непосредственно в процессе дорожного движения, так как она «является основным субъектом в области системы обеспечения безопасности дорожного движения»¹.

Сотрудники ДПС нередко воспринимаются гражданами как вся Госавтоинспекция в целом. Именно по их поведению по отношению к водителям и другим участникам дорожного движения судят об этой полицейской службе, а также полиции в целом, поскольку контакты с негативным исходом между гражданами и полицией чаще всего случаются в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Надзор дорожно-патрульной службы ощутим, так сказать, объективно осязаем для бюджета практически каждого водителя, поскольку Правила дорожного движе-

¹ *Зиганшин М. М.* К вопросу об обеспечении дорожно-транспортной безопасности ДПС ГИБДД // *Административное и муниципальное право.* 2015. № 7. С. 700–705.

ния вольно или невольно нарушают практически все. Например, согласно данным, приведенным на официальном сайте ГИБДД МВД России², только на основании данных автоматических средств фиксации правонарушений в Тамбовской области вынесено более 608 тысяч постановлений о привлечении к административной ответственности. При этом, по данным Госкомстата России по состоянию на 1 января 2016 г., численность населения области составляет 1 050 410 человек. Получается, что всё работоспособное население данной области (примерно 60 %) как минимум по одному разу только за 2015 г. было привлечено к административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения. Полагаем, что примерно такая же картина будет по каждому российскому региону с развитой дорожной сетью и существенной автоматизацией фиксации фактов нарушений Правил дорожного движения.

Итак, во взаимоотношениях сотрудников дорожно-патрульной службы и граждан, участвующих в дорожном движении, плоскость правового соприкосновения в основном связана с административно-деликтным правом. Соответственно, граждане стремятся избежать наказания либо уменьшить потенциальную величину угрожающей им санкции, сотрудники же дорожно-патрульной службы обязаны действовать по закону. В результате возникает своего рода «коррупционная ловушка», в которую, к сожалению, сотрудники дорожно-патрульной службы из всей системы Госавтоинспекции попадают чаще всего. В материалах Управления собственной безопасности ГУ МВД России по Воронежской области отмечается рост числа заявлений по фактам совершения сотрудниками дорожно-патрульной службы правонарушений коррупционной направленности. По итогам 2014 г. их уровень вырос на 20 %. Из 11 уголовных дел, возбужденных в отношении сотрудников полиции Воронежской области в том же году, 5 приходится на систему Госавтоинспекции.

Основы деятельности ДПС ГИБДД МВД России определены в ряде нормативных правовых актов, наиболее значимыми из которых являются федеральные законы от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³, от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁴, Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»⁵, постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения»⁶ и приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требова-

² Официальный сайт ГИБДД МВД России. URL: www.gibdd.ru (дата обращения: 15.03.2014).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ Там же. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁵ Там же. 1998. № 25. Ст. 2897.

⁶ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

ний в области обеспечения безопасности дорожного движения»⁷. В рамках настоящей работы основное внимание будет обращено на изучение отдельных положений последнего из перечисленных нормативных правовых актов, связанных с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

На ряд правовых проблем, связанных с эксплуатацией таких автоматизированных систем и возможности использования полученных от них данных для правоприменительной практики, обращает внимание С. З. Женетль, которая выделяет семь проблемных моментов, наиболее существенными из которых являются :

закрытость информации об устройстве и технических характеристиках подобных специальных средств;

необходимость защиты изначальных технических параметров и настроек специального средства фиксации от корректировки и изменения при обеспечении технической невозможности их изменения самим оператором;

нормативная неопределенность технологии фото- и видеофиксации, которая может осуществляться в аналоговом или цифровом режиме;

необходимость защиты зафиксированного техническим средством цифрового изображения от внесения изменений в компьютерных программах-редакторах⁸.

Используемые подразделениями ДПС ГИБДД специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме достаточно многообразны. Так, на официальном сайте ГИБДД МВД России упоминаются передвижные фоторадарные комплексы «Крис-П» и «Арена», видеофиксаторы нарушений правил остановки и стоянки «Паркон» и «Дозор-М», стационарные комплексы «Стрелка-СТ», «Кордон» и «Сфинкс», стационарные комплексы «Автоураган» и «Дозор-ПС». Вместе с тем проведенная автором поисковая работа показала, что ни одно из вышеперечисленных средств фотофиксации не представлено на сайте МВД России или ГИБДД МВД России, т.е. граждане официально не осведомлены о том, что данные средства официально взяты «на вооружение» полицией и являются средствами фиксации правонарушений. Только два комплекса из всех перечисленных представлены на сайтах производителя («Стрелка-СТ» и «Кордон»), каких-либо официальных данных о технических параметрах этих устройств не имеется, либо эти данные разнятся. В отношении устройства «Крис-П» указано лишь, что система обеспечивает автоматическую подготовку документов для отправки их нарушителю и учет оплаты штрафов⁹.

⁷ Рос. газета. 2009. 7 июля.

⁸ См.: Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 236–238.

⁹ Фоторадарный комплекс «Крис». URL: http://autoreal61.ru/policejskie_radary/fotoradarnyj_kompleks_kris (дата обращения: 15.01.2016).

Одним из «тонких» моментов здесь является точность измерительных приборов. Так, в частности, в утратившем силу Наставлении по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденном приказом МВД России от 20 апреля 1999 г. № 297¹⁰ (п. 14.1), устанавливалось следующее: «Средства измерения скорости движения, другая аппаратура фиксации нарушений правил дорожного движения, приспособления для принудительной остановки транспортных средств, приборы для выявления подделок в водительских документах и другие оперативно-технические и специальные средства применяются в соответствии с инструкциями и методическими указаниями о порядке пользования этими средствами. Запрещается применение средств измерения, не прошедших метрологическую поверку или имеющих просроченные свидетельства о поверке».

Из контекста данного правового положения следует, что инструкции и методические указания исходят от изготовителя и не имеют нормативного значения. Между тем показания прибора используются в качестве единственного и безусловного доказательства. Поэтому срок поверки, равно как и методика поверки, должны быть минимальными и установленными нормативно в целях исключения малейшей неточности.

Еще более неопределенная ситуация по отношению к техническим средствам измерения складывается, исходя из анализа норм действующих актов. Так, п. 46 рассматриваемого Административного регламента устанавливает, что «специальные технические средства для контроля за дорожным движением, относящиеся к измерительным приборам, должны быть сертифицированы в качестве средства измерения, иметь действующее свидетельство о метрологической поверке (хранится в подразделении) и применяться в соответствии с инструкциями и методическими указаниями о порядке применения этих средств. Использование сотрудниками при контроле за дорожным движением указанных специальных технических средств, не состоящих на балансе органов внутренних дел, не допускается».

Таким образом, пригодность технического средства в качестве источника доказательства вины правонарушителя складывается из четырех компонентов:

- сертификация средств в качестве средства измерения (действие одноразовое и в достаточной мере объективное);
- наличие действующего свидетельства о метрологической поверке (в связи с тем, что никакой ведомственный нормативный акт МВД России четко не устанавливает периодичности поверки, то она может быть произвольной, в МВД России также отсутствует правовой механизм вы-

¹⁰ Об утверждении Наставления по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 20 апреля 1999 г. № 297 (утратил силу) // Бюллетень НПА ФОИВ. 1999. № 24.

борочной внеочередной метрологической поверки, которая позволила бы набрать статистику отклонения параметров в промежутках между периодической поверкой в целях определения предельно допустимых периодов для поверки);

– применение в соответствии с инструкциями и методическими указаниями о порядке применения данных средств;

– нахождение на балансе органов внутренних дел (говоря иначе, на вооружении, т.е. факт, что данные средства официально приобретены органами внутренних дел для конкретных целей).

На первый взгляд всего указанного достаточно. Но есть один весьма примечательный нюанс: в п. 46 Административного регламента имеются две сноски, которые устанавливают, что специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, звуко- и видеofиксации могут не иметь действующего свидетельства о метрологической поверке, хранящегося в подразделении, и могут не состоять на балансе органов внутренних дел. Это прямо противоречит нормам п. 1 ст. 26.8 КоАП РФ, которые дают определение специального технического средства: измерительный прибор, утвержденный в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющий соответствующий сертификат и прошедший метрологическую поверку. Если хотя бы одно условие не соблюдено, то измерительный прибор невозможно признать специальным техническим средством.

Таким образом, нормативно допускается ситуация, при которой сотрудники Госавтоинспекции используют в качестве доказательства при привлечении граждан к административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения технические средства с неизвестной ведомственной принадлежностью и отсутствием у них достоверных данных о точности их измерения. Данный пункт фактически разрешает при контроле за дорожным движением использование «иных технических средств фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи», данные которых, при определенных обстоятельствах, могут быть использованы в качестве доказательства при привлечении граждан к административной ответственности.

Из изложенного выше становится очевидным, что отношения, связанные с использованием технических средств в качестве источника доказательств при привлечении граждан к административной ответственности за превышение установленной скорости движения, требуют дополнительной правовой регламентации.

Помимо организационно-технических проблем, применение специальных автоматизированных средств фиксации правонарушений в сфере безопасности дорожного движения вызывает определенные коллизии и в административно-процессуальной плоскости. Так, С. З. Женетль справедливо указывала на необходимость направления каждому лицу, привлекаемому к административной ответственности на основании показаний приборов, заверенной копии действующего свидетельства о его поверке и размещении на официальном сайте ГИБДД МВД России пол-

ных технических характеристик каждого эксплуатируемого комплекса автоматизированной фиксации с блок-схемами и указанием, когда, на основании какого нормативного правового акта данная система была введена в эксплуатацию и каков разрешенный срок эксплуатации данной системы¹¹. Помимо этого, необходимо создание четкой ведомственной системы проверки деятельности центров фиксации таких нарушений именно с точки зрения законности, исключения каких-либо махинаций и т.д.

Пока граждане имеют дело с массовым привлечением их к административной ответственности на небольшие суммы (в среднем 500 – 1500 рублей), у них, как правило, не возникает желания обжаловать факт привлечения к ответственности. Это обстоятельство обуславливает халатное отношение, а порой и противоправные с позиции КоАП РФ действия некоторых должностных лиц Госавтоинспекции. Ярким примером игнорирования стандартных правил производства по делам об административных правонарушениях является содержание жалобы А. В. Шишленко в Верховный Суд РФ на постановление должностного лица Центра автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения УМВД России по Белгородской области. До обращения в Верховный Суд РФ гражданин пытался обжаловать постановление в административном порядке вышестоящему должностному лицу, а также в судебном порядке – в районный и областной суды того же субъекта РФ.

А. В. Шишленко обжаловал постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ (превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час), т.е. на решение по поводу самого распространенного из фиксируемых в автоматическом режиме нарушений Правил дорожного движения. Причиной обращения и основанием опротестования решения выступал факт нарушения вышеуказанным должностным лицом установленных ч. 1 ст. 25.15 КоАП РФ норм, определяющих, что лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату. По материалам дела было установлено, что рассмотрение жалобы по делу об административном правонарушении было осуществлено в отсутствие лица, в отношении которого велось производство, без извещения последнего о месте и времени рассмотрения дела.

¹¹ См.: *Женетль С. З.* Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 242.

Верховный Суд РФ в постановлении от 10 декабря 2015 г. № 57-АД15-4¹² констатировал, что судебные инстанции не дали данным доводам заявителя надлежащей оценки, не привели в вынесенных решениях убедительных аргументов, по которым указанные доводы подлежат отклонению. Следовательно, вывод судов о законности и обоснованности постановления должностного лица Госавтоинспекции УМВД по Белгородской области сделан без учета всех обстоятельств, подлежащих выяснению в силу требований ст. 1.6, 24.1, 26.1, 30.6 КоАП РФ и является преждевременным.

Основным из этих требований являются положения ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ, согласно которым лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законом. То есть обеспечение законности при применении административной ответственности предполагает не только наличие законных оснований для применения административного наказания, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности. В результате указанного факта все решения по данному делу Верховным Судом РФ были отменены, а дело направлено на новое рассмотрение начальнику ЦАФАП в ОДД ГИБДД УМВД России по Белгородской области.

Какие выводы можно сделать из данного решения Верховного Суда РФ?

Первый заключается в том, что, к огромному сожалению, не только административные инстанции, но и суды первой и второй инстанций весьма легковесно относятся к точному соблюдению законности в административно-юрисдикционной сфере. И только высшая судебная инстанция расставила все по своим местам. Можно ли считать решения белгородских судов как пренебрежение правом? Вряд ли. Автор предполагает, что все эти судебные инстанции находились в плену «автоматизации» привлечения к административной ответственности, алгоритм которой изначально не предусматривал соблюдения всех процессуальных требований КоАП РФ.

Второй заключается в том, что в таком деле, как привлечение к юридической ответственности, нельзя слепо полагаться на показания технических средств как единственный источник доказательств. Против этого выступает, как ни странно, массовость правонарушений. Если правонарушителем в течение определенного периода становится практически каждый водитель и неоднократно, то в данной сфере общественных отношений что-то делается не так в принципе.

Таким образом, применение информационных технологий в сфере обеспечения общественной безопасности в целом и безопасности дорож-

¹² URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/76204068/?mode=full> (дата обращения: 15.01.2016).

ного движения в частности является безусловным прогрессом в правоохранительной деятельности и в полной мере соответствует духу времени. Вместе с тем введению в эксплуатацию таких программно-аппаратных комплексов должна сопутствовать и модернизация нормативной правовой базы, обеспечивающая разумность и законность их применения и устанавливающая возможность для граждан получить интересующую их информацию о реализации полицией государственной функции контроля за безопасностью дорожного движения.

*Воронежский институт МВД России
Куликова Н. С., адъюнкт кафедры ад-
министративного права
E-mail: kulikova-mvd@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 200-52-99*

*Voronezh Institute of the Russian Mini-
stry of Internal Affairs
Kulikova N. S., Post-graduate Student of
the Administrative Law Department
E-mail: kulikova-mvd@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 200-52-99*

ВНУТРИОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ЭКСТРЕМИЗМА КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ

К. Д. Рыдченко

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 1 августа 2016 г.

Аннотация: рассматривается феномен экстремизма посредством выделения в его составе основных элементов. Особое внимание уделяется сущности экстремистской идеологии и формам экстремистской деятельности. Полученные результаты соотносятся с содержанием регламентирующих противодействие этому деструктивному явлению нормативных правовых актов. Высказываются замечания и предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: идеология экстремизма, экстремистская деятельность, органы внутренних дел, дискриминация, сведения экстремистского характера, основы конституционного строя.

Abstract: the article deals with the phenomenon of extremism through allocation part of its basic elements. Particular attention is paid to the essence of extremist ideology and forms of extremist activity. The results are compared with the normative acts content which regulating counteracting to this destructive phenomenon. As a result of the comparison the comments and the suggestions to improve legislation and practice are expressed.

Key words: extremism ideology, extremist activities, law-enforcement bodies, discrimination, information of an extremist nature, the foundations of the constitutional system.

Проблема противодействия экстремистской деятельности была и остается для Российской Федерации – государства федеративного многонационального и многоконфессионального – крайне актуальной. Особое значение обеспечение национальной безопасности приобретает в условиях ведущегося уже третий год информационно-внешнеполитического противоборства между Россией и рядом государств.

Создание и эскалация внутренних проблем в иностранном государстве-противнике за счет различий в религиозных взглядах или национальной вражды – исторически проверенный информационный прием, который в XXI в. активно применялся в таких государствах, как Югославия, Ирак, Афганистан, Украина. Однако, и на это хотелось бы обратить особое внимание, идеология экстремизма не создается искусственно, заинтересованная сторона лишь поощряет те чувства общества и инстинкты людей, которые обусловлены существующим социально-экономическим положением в стране и самим архетипом человека и опираются на категоризацию «свой-чужой». Экстремистская идеология первична, а ее проявления, в том числе и вызванные извне, – вторичны. Попытаемся определить некоторые сущностные характеристики внутриорганиза-

онной структуры экстремизма, после чего соотнести их с содержанием нормативных правовых актов, чья цель заключается в противодействии этому деструктивному явлению.

Автор исходит из тезиса, что об экстремизме следует говорить лишь после того, как общество отдельного государства или государств признало идею об ущемлении прав одной группы и превосходстве другой по признаку пола, расы, национальности, религии и иным социальным классификаторам контрпродуктивным, порицаемым, а затем и противоправным. Вряд ли можно говорить об экстремистской подоплеке работорговли в Древнем Риме, крепостного права в Российской империи или политики сегрегации в США до середины XX в. К слову, десятая заповедь Библии признает греховным желание раба и рабыни ближнего, но не осуждает институт рабства. Таковы реалии того времени, в которое писалась Священная книга. Эти явления были законны и поддерживались населением, об их деструктивности и дискриминационности речь не велась.

Развитие гражданских прав привело к закреплению в конституциях развитых государств гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Данный тезис закреплён и в ст. 19 Конституции РФ¹. В первую очередь к этой основополагающей идее, как нам представляется, должно быть обращено определение экстремизма, которое закреплёно в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»² (далее – ФЗ о противодействии экстремизму).

Критическому анализу указанного термина посвящены многие исследования ученых-юристов³, при этом ими неоднократно указывалось на пробельность и прецедентный характер легальных формулировок. Например, до настоящего времени не закреплёны критерии определения принадлежности человека к конкретной социальной группе⁴, на прецедентность перечня форм экстремизма указывает тот факт, что рассматриваемый федеральный закон, являясь, по сути, сборником право-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

³ См., например: *Петрова Т. А.* Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 с. ; *Фридинский С. Н.* Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России : социально-правовое и криминологическое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011 ; *Хлебушкин А. Г.* Экстремизм : уголовно-правовой и уголовно-политический анализ. Саратов, 2007 ; и др.

⁴ См.: *Хлебушкин А. Г.* Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика. М., 2015.

устанавливающих норм, содержит отсылки к нормам охранительным – п. «е» ч. 1 ст. 63 Уголовного кодекса РФ⁵ (абз. 8 п. 1 ст. 1) и ст. 20.3 КоАП РФ⁶ (абз. 9 п. 1 ст. 1).

Полагаем, эти недостатки обусловлены отсутствием целостного понимания феномена экстремизма, которое можно получить через изучение его обязательных элементов. Деятельностный подход позволяет говорить о наличии в составе этого явления мотива экстремистской деятельности (экстремистской идеологии), субъекта, объекта и собственно самого противоправного действия.

Сущность экстремистской идеологии имеет самые различные трактовки, которые нередко бывает достаточно трудно увязать между собой. Так, А. А. Хоровинников с позиции философии говорит о том, что в экстремизме отражается «деструктивно-деятельностный характер человеческой сущности, направленный на периферию процесса укоренения бытийного статуса», а сам он представляет «специальную форму отчуждения, ориентированную на уничтожение регулярной идентичности»⁷. Е. П. Сергун с позиции уголовного права определяет экстремистскую идеологию как систему взглядов и идей, основанную на нетерпимости к основополагающим принципам конституционного строя Российской Федерации и охраняемым государством демократическим правам и свободам человека и гражданина⁸. Ю. С. Сергеева с административно-правовой позиции отмечала, что «основой идеологии экстремизма является мировоззрение определенного индивида или общности людей, составляющих обособленную социальную группу, базирующееся на национальном, расовом, религиозном, социальном, политическом превосходстве и являющееся мотивом для совершения противоправных действий»⁹. Отмечая последнее умозаключение в качестве наиболее близкого автору, хотелось бы сделать ремарку относительно того, что экстремистская идеология может формироваться на базе тезиса как о превосходстве одной группы, так и об ущербности другой. При этом обязательными признаками ее будут деструктивность (дезорганизирующий характер) и противоправность.

Субъектом экстремистской деятельности может выступать индивид или группа людей в силу индивидуально-психологических (в том числе обусловленных возрастом), социально-экономических, культурных и иных причин, восприимчивых к экстремистской идеологии.

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁷ Хоровинников А. А. Экстремизм как социальное явление (философский анализ) : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Саратов, 2007. С. 8.

⁸ См.: Сергун Е. П. Экстремизм в российском уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 9.

⁹ Сергеева Ю. С. Административно-правовое регулирование противодействия молодежному экстремизму органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 10–11.

Объект, против которого формируется экстремистская идеология, на наш взгляд, имеет основополагающее значение при юридической квалификации последующего деяния в качестве экстремистского. При этом следует понимать, что данный объект не всегда совпадает с объектом посягательства в рамках экстремистской деятельности. В научной литературе встречаются кардинально противоположные мнения об объекте экстремистской идеологии. Одни выделяют в качестве таковых публичную власть (ее структурные элементы) либо социальную группу, либо одновременно оба этих объекта. Другие называют в качестве объекта экстремизма основы конституционного строя Российской Федерации, которые закреплены в главе 1 Конституции России. Предпримем попытку объединить эти мнения и найти «золотую середину».

Говоря о социально-политической дискриминации, следует понимать, что сама классификация ее объектов достаточно условна, так как нередко экстремистские проявления в отношении социальной группы сопровождаются недовольством государственной политикой, защищающей эту группу и противодействующей экстремистской деятельности. Так, С. Е. Пролетенкова справедливо отмечала, что «целью любой из разновидностей современного экстремизма является, помимо решения конкретных идеологических потребностей, желание заявить о себе в обществе, подорвать его ценностные ориентиры, что и переводит явление в политическую плоскость». Вместе с тем она же применительно к религиозному экстремизму отмечает, что не всегда он преследует политические мотивы, в отдельных случаях формируется «на основе деструктивной религиозности отдельных религиозных групп и сект»¹⁰. Н. В. Башкиров, взяв за «точку отсчета» политический экстремизм, отмечал противоположную динамику процесса дискриминации, называя среди форм его проявления социально-правовой нигилизм¹¹. На наш взгляд, тесная взаимосвязь общества и власти в демократическом государстве очевидна, однако этот факт не является преградой для разделения их в качестве самостоятельных участников правоотношений, не должен вводить в заблуждение при классификации социальных страт и публичной власти в качестве самостоятельных целевых объектов экстремистской идеологии.

Применительно к социальной дискриминации хотелось бы сделать одну ремарку. Отечественная история знает пример коренного слома существовавшей на протяжении нескольких веков системы государственного управления под воздействием идеи К. Маркса о классовом противостоянии, поддержанной широкими массами политически активных субъектов. Вместе с тем сегодня классовая напряженность в обществе не включает в себе столь серьезной угрозы, при этом ранее не признававшийся опасным религиозный экстремизм вышел в последние годы на

¹⁰ Пролетенкова С. Е. Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 32.

¹¹ См.: Башкиров Н. В. Меры административно-правового противодействия политическому экстремизму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

первый план. Иными словами, социальный экстремизм отличается от публично-властного многообразием и непостоянством форм проявления, будучи обусловлен географическим положением, уровнем экономического и культурного развития и даже климатическими условиями конкретного государства. На наш взгляд, применительно к понятию и содержанию социального экстремизма следует применить юридическую фикцию, при которой теоретическим социальным экстремизмом будет признаваться любая противоправная дискриминация в отношении группы людей по любому признаку социальной градации, а фактическим экстремизмом – дискриминация лишь по тем признакам, которые в настоящее время на территории конкретной страны вызывают наибольшую социальную напряженность, обуславливающую повышенную общественную опасность экстремистских проявлений. Фактический экстремизм вычленяется из теоретического посредством официального государственного осуждения этой деятельности через установление юридической ответственности.

Рассмотрим основы конституционного строя как возможный объект посягательства экстремистской идеологии. В числе этих конституционных принципов обычно выделяются: человек, его права и свободы как высшая ценность; демократия; федерализм; правовой, социальный и светский характер государства; народовластие, государственный суверенитет и территориальная целостность; республиканская форма правления; экономические основы конституционного строя, выражающиеся в свободе экономической деятельности¹². Возникает вопрос, всегда ли экстремистские организации ставят перед собой столь «высокую» цель – изменение основ конституционного строя? Полагаем, что нет. Например, молодежный экстремизм нередко представляет собой лишь протест и бравладу, обусловленные психологическим стремлением обозначить свой статус в социуме посредством дискриминации «чужой» группы людей. Такой группой могут быть как учащиеся соседней школы или болельщики спортивной команды-противника, так и иностранцы или иноверцы. Криминологические исследования говорят о том, что свидетелями или участниками конфликтных ситуаций на почве разной национальной или религиозной принадлежности становятся более трети школьников¹³. Можно ли считать, что своими действиями эти лица посягают на основы конституционного строя?

При определенном допущении можно предположить, что дискриминация одной социальной группы (установление идеи превосходства другой над остальными) посягает на человека, его права и свободы как одну из основ конституционного строя. Однако доля условности этого тезиса, на наш взгляд, чрезмерно высока. Большая часть административных правонарушений и преступлений посягает на права и свободы граждан, и при подобном допущении все эти составы пришлось бы признать экстремист-

¹² См.: Безруков А. В. Конституционное право России : учеб. пособие. М., 2015. С. 19–21.

¹³ См.: Соловьев В. С. Криминологическая диагностика масштабов школьного насилия (по материалам анонимного интернет-опроса школьников) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 4 (19). С. 224.

скими, например: совершение хищений из квартир как дискриминация собственников жилья; угонов как дискриминация собственников транспортных средств; вовлечение несовершеннолетних в противоправную деятельность как дискриминация прав лиц, не достигших 18-летнего возраста и т.д. Очевидно, что такое положение является юридическим фарсом.

С другой стороны, следует понимать, что международный религиозный терроризм, чья идеология является экстремистской, часто нацелен не просто на закрепление превосходства одной религиозной группы, а именно на изменение основ конституционного строя – исключения принципа светскости публичной власти, подмену закона «правом религии» и т.д. Лишь через посягательство на суверенитет и территориальную целостность как основы конституционного строя можно определить экстремистский потенциал сепаратизма. Обратим внимание на юридическую лексику, использованную при формулировке абзаца 2 ч. 1 ст. 1 ФЗ о противодействии экстремизму: «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации». Полагаем, применительно к основам конституционного строя как объекту экстремизма применима только категория «насильственное изменение» при ее строгой трактовке. Таким образом, запрещающие дискриминацию положения ст. 19 Конституции России могут быть насильственно изменены лишь посредством государственного переворота или иного захвата власти, что следует отличать от попрания реализации конституционно-правовых установлений в рамках конкретного деликта.

Специалисты в области конституционного права отмечают, что правовые принципы, выступающие основой конституционного строя, не являются самодостаточными, а лишь «в совокупности конституируют Российское государство», дополняют и корректируют друг друга¹⁴. Применительно к определению перечня объектов экстремистской идеологии мы считаем допустимым отойти от этого тезиса и постулировать идею о том, что непосредственными объектами таковой из числа принципов конституционного строя могут выступать демократия и народовластие, федерализм, суверенитет и территориальная целостность, республиканская форма правления, правовой, социальный и светский характер государства, многообразие форм собственности, а также сама Конституция России как документ, определяющий правовой статус человека и органов власти.

Таким образом, предлагаем выделять три разновидности объектов экстремистской идеологии:

- 1) дискриминируемая социальная группа, выделяемая из общества по какому-либо признаку;
- 2) диффаматируемая или противоправно саботируемая публичная власть или ее структурные элементы;
- 3) подлежащие насильственному изменению принципы демократии и народовластия, федерализма, суверенитета и территориальной целост-

¹⁴ См.: Конституционное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. И. Носова. М., 2014. С. 30.

ности, республиканской формы правления, правового, социального и светского государства, многообразия форм собственности, а также сама Конституция России.

Элементом экстремизма выступает также деятельность, посредством которой субъектом реализуется противоправный умысел, обусловленный деструктивной идеологией. Ранее мы уже отмечали прецедентность закрепленных в ст. 1 ФЗ о противодействии экстремистской деятельности 13 форм ее проявления. Полагаем, следует несколько абстрагироваться от этого перечня и провести собственную классификацию, опирающуюся на виды объектов экстремизма, а также на разделение всех форм экстремизма на основную и обеспечивающую деятельность. К последней мы отнесем информационное и иное обеспечение реализации основных форм экстремизма. Не изменяя сущности закрепленных в ст. 1 рассматриваемого закона видов деятельности, нами получена следующая классификация:

1. Основные формы дискриминации социальной группы, выделяемой из общества по какому-либо признаку:

– нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

– воспрепятствование законной деятельности общественных и религиозных объединений или иных организаций по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, соединенное с насилием либо угрозой его применения.

2. Основные формы диффамации или противоправного саботажа публичной власти, ее структурных элементов, государственных служащих:

– воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления по мотивам политической ненависти или вражды, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

– публичное заведомо ложное обвинение в совершении преступления или административного правонарушения лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, по мотивам политической ненависти или вражды, а равно в целях подрыва служебной репутации органа власти и (или) дезорганизации осуществляемой им государственно-властной деятельности.

3. Основные формы экстремистской деятельности, посягающие на основы конституционного строя Российской Федерации:

– насильственное изменение принципов демократии и народовластия, федерализма, суверенитета и территориальной целостности, республиканской формы правления, правового, социального и светского государства, многообразия форм собственности, а также Конституции России;

– террористическая деятельность, содержание которой определено в ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹⁵;

¹⁵ О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

– воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, а равно воспрепятствование законной деятельности избирательных комиссий, соединенные с насилием либо угрозой его применения.

4. Информационное обеспечение основных форм экстремистской деятельности, осуществляемое через:

– возбуждение ненависти и вражды к человеку, а равно пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по его расовой, национальной, религиозной, идеологической, языковой принадлежности или его принадлежности к иной социальной группе;

– изготовление, хранение, передачу, распространение, пропаганду и публичное демонстрирование экстремистских материалов, символики и атрибутики нацизма, фашизма и экстремистских организаций, в том числе символики и атрибутики, сходных с таковыми до степени смешения;

– публичное оправдание или призыв к осуществлению указанных деяний.

5. Финансовое, материально-техническое, полиграфическое, информационно-коммуникационное или иное организационное обеспечение реализации основных форм экстремистской деятельности либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении.

В рамках предложенной классификации были модернизированы некоторые позиции действующего законодательства, что требует пояснений. Во-первых, категория «возбуждение ненависти и вражды к человеку, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по его расовой, национальной, религиозной, идеологической, языковой принадлежности или его принадлежности к иной социальной группе» была сформирована из абзацев 4 и 5 ч. 1 ст. 1 ФЗ о противодействии экстремистской деятельности, так как эти пункты имеют общую социально-дискриминационную природу.

Во-вторых, существенной редакции мы подвергли абзац 12, который определял в качестве формы экстремизма «публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением». Полагаем, факт клеветы на государственного служащего независимо от того, в чем он публично обвиняется, не может свидетельствовать об экстремистском подтексте этого действия. Лицо может преследовать корыстные интересы или иметь личные неприязненные отношения к чиновнику, при этом избрать первый попавшийся состав преступления для ложного обвинения. С тем же успехом можно было бы признавать коррупционером лицо, ложно обвинившее государственного служащего в получении взятки. На наш взгляд, важен не состав деликта, а мотив обвинения. Для квалификации диффамации в качестве экстремистской деятельности это публичное заявление должно быть осуществлено с целью подрыва служебной репутации органа власти и (или) дезорганизации осуществляемой им государственно-властной де-

тельности. Помимо того, считаем, что определенным дезорганизующим и диффамационным потенциалом обладают обвинения в совершении не только преступлений, но и административных правонарушений.

В-третьих, по аналогичным причинам неоправданно широкой представляется формулировка абзаца 8 той же статьи: «...воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения». Именно мотив воспрепятствования деятельности, например общественной организации, обуславливает ее дискриминационность. В разработанном перечне форм экстремистской деятельности нами сделана соответствующая корректировка.

В-четвертых, неуместным представляется использование в рассматриваемом законе бланкетно-отсылочных норм на нормы УК РФ (абз. 9 ч. 1 ст. 1). Полагаем, достаточно полное описание содержания и форм выражения экстремизма позволяет отказаться от использования этого приема юридической техники в рамках позитивной нормы права.

В-пятых, нами были систематизированы и объединены содержащиеся в рассматриваемой норме права способы оборота информации экстремистского характера и формы информационного обеспечения экстремистской деятельности. Подобная унификация будет способствовать установлению прочных связей между нормами исследуемого закона и иными нормативными правовыми актами, такими как Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Кроме того, предложенная формулировка существенно упрощает восприятие текста ФЗ о противодействии экстремизму, что обеспечивает его доступность для лиц, не обладающих специальными знаниями в области юриспруденции.

Итак, предложенное понимание внутриорганизационной структуры, содержания и форм экстремистской деятельности будет способствовать продолжению научной дискуссии и совершенствованию законодательства в данной сфере, позволит более тщательно организовать защиту личности, общества и государства от экстремистских проявлений, представляющих в современных условиях значительную опасность.

*Воронежский институт МВД России
Рыдченко К. Д., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел
E-mail: Rkd7@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 200-52-01*

*Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs
Rydchenko K. D., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Administrative Activities of Interior Organ Department
E-mail: Rkd7@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 200-52-01*

УДК 349.41

О НОВЫХ ПОРЯДКАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Н. А. Лунина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 августа 2016 г.

Аннотация: рассматриваются измененные с 1 марта 2015 г. порядки предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также новые условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, вступившие в силу с 1 апреля 2015 г.

Ключевые слова: предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственность, аренда, постоянное (бессрочное) пользование, аукцион, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, соглашение об изъятии недвижимости.

Abstract: *the author discusses the changes from 1 March 2015 about the procedure for provision land plots in state or municipal property and new conditions and the procedure for reserve of land plots for state or municipal needs, which came into force on 1 April 2015.*

Key words: *provision of land plots in the state or municipal property, ownership, lease, permanent (unlimited) using, auction, reserve of land for state or municipal needs, convention about the reserve of real estates.*

В Земельном кодексе РФ¹ (далее – ЗК РФ) третью часть составляют нормы права по вопросам предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и вопросам изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Порядки предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд претерпели существенные изменения и дополнения. Новые нормы по предоставлению земельных участков вступили в силу с 1 марта 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Изменения по порядку изъятия земельных участков стали действовать с 1 апреля 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Необходимость совершенствования законодательства по этим вопросам отмечалась в распоряжении

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Там же. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

³ Там же. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 52.

Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы»⁴.

До 1 марта 2015 г. ЗК РФ закреплял пять порядков предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в зависимости от целей:

- для строительства с предварительным согласованием;
- для строительства без предварительного согласования;
- для жилищного строительства;
- для комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- для целей, не связанных со строительством.

В настоящее время в ЗК РФ выделяются два основных порядка предоставления земельных участков независимо от целей их использования:

1) предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу на торгах, проводимых в форме аукциона;

2) предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу без проведения торгов.

Первый порядок предоставления земельных участков является основным. Решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом. Но аукцион может быть проведен как по инициативе уполномоченных органов, так и граждан и юридических лиц. Если инициатором аукциона выступает уполномоченный орган, то земельный участок образуется органом власти. Если инициатор аукциона – гражданин или юридическое лицо, то и участок образуется по их инициативе.

При этом ЗК РФ предусматривает исключение из этого правила, которое выражается в том, что если образование земельного участка осуществляется из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов РФ (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) или в границах населенных пунктов, то подготовка схемы расположения земельного участка заинтересованным лицом не допускается.

Такое исключение предполагает, что в границах населенных пунктов гражданин или юридическое лицо не могут быть инициаторами аукционов. Но некоторые авторы считают, что могут, только они должны подготовить проект межевания территории за свой счет⁵.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425.

⁵ См.: Железнов Д. С. Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Аграрное и земельное право. 2014. № 11. С. 43–51.

Законодатель установил ограничение по приобретению в собственность земельных участков для строительства. Они могут предоставляться только путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка.

Для арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлены ст. 39.8 ЗК РФ два новых правила: они не имеют преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов и не допускается внесение изменений в договор аренды земельного участка, заключенный по результатам аукциона или в случае признания аукциона не состоявшимся с лицами, указанными в п. 13, 14 или 20 ст. 39.12 ЗК РФ, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка.

Второй порядок предоставления земельных участков является льготным и допустим только в исключительных случаях, установленных законом. При предоставлении земельного участка без проведения торгов требуется либо предварительное согласование предоставления земельного участка, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предстоит образовать такой земельный участок (ст. 39.15 ЗК РФ), либо готовятся проекты договора купли-продажи, договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком или принимается решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование, если не требуется образования испрашиваемого земельного участка или уточнения его границ в случаях, установленных п. 2 ст. 39.3, п. 2 ст. 39.5, п. 2 ст. 39.6 или п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ.

Особенности предоставления земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам (ст. 39.18 ЗК РФ) заключаются в том, что земельные участки предоставляются в общем порядке – на торгах, проводимых в форме аукциона, но не исключается и предварительное согласование предоставления земельного участка, если по истечении 30 дней со дня опубликования извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей заявления иных граждан, крестьянских (фермерских) хозяйств о намерении участвовать в аукционе не поступили (кроме тех, кто подал заявление о предварительном согласовании).

В порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здание, сооружение, внесены дополнения, допускающие право уполномоченного органа обратиться в суд с иском о понуждении заключить договор аренды земельного участка, на котором расположены такие здания, сооружения, с лицами, которым принадлежат эти здание, сооружение (п. 7 и 8 ст. 39.20 ЗК РФ). Размер долей в праве общей собственностью

сти или размер обязательства по договору аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора в отношении земельного участка должны быть соразмерны долям в праве на здание, сооружение или помещения в них, принадлежащим правообладателям здания, сооружения или помещений в них. Отступление от этого правила возможно с согласия всех правообладателей здания, сооружения или помещений в них либо по решению суда.

Законодательство по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд изменилось как по условиям, так и по порядку. Так условия изъятия земельных участков были существенно уточнены. Теперь изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории. Решение об изъятии земельных участков может быть принято не позднее чем в течение трех лет со дня утверждения проекта планировки территории, предусматривающего размещение таких объектов.

Принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях, не предусмотренных утвержденными документами территориального планирования и проектами планировки территории, должно быть обосновано:

- а) решением о создании или расширении особоохраняемой природной территории;
- б) международным договором Российской Федерации;
- в) лицензией на пользование недрами;
- г) решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд после 1 апреля 2015 г. значительно изменен и дополнен. Он состоит из следующих стадий:

1. Заявление ходатайства в органы власти об изъятии земельного участка для публичных нужд (вправе сделать заинтересованное лицо, которое прямо поименовано законом) или инициация органами власти процесса изъятия по собственной инициативе.

Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2015 г. № 442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд»⁶ определены лица, которые могут подать ходатайство. Это субъекты естественных монополий в случае изъятия земельных участков для размещения обеспечивающих деятельность таких организаций линейных объектов, электрических станций, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, линий и сооружений связи, ор-

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 19. Ст. 2841.

ганизации, являющиеся недропользователями на основании выданной федеральным органом исполнительной власти лицензии, в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователей, и др.

2. Выявление лиц, земельные участки которых и расположенные на них объекты недвижимого имущества подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд.

Если в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок зарегистрированы права на земельные участки и объекты недвижимого имущества, подлежащие изъятию для государственных или муниципальных нужд, то вопрос решается просто. Если не зарегистрированы, тогда уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления не менее чем за 60 дней до принятия решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд обязан:

а) запросить сведения об имеющихся правах на земельные участки, подлежащие изъятию для государственных или муниципальных нужд, в органах власти, а также у предполагаемых правообладателей изымаемых земельных участков;

б) обеспечить опубликование сообщения о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

в) обеспечить размещение на официальном сайте уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сообщения о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

г) обеспечить размещение сообщения о планируемом изъятии земельных участков на информационном щите в границах населенного пункта, на территории которого расположены земельные участки, подлежащие изъятию.

В течение 60 дней со дня опубликования сообщения правообладатели земельных участков и объектов недвижимости, подлежащих изъятию, подают заявления в орган, принимающий решение об изъятии, учете их прав на земельные участки и объекты недвижимости с приложением копий документов, подтверждающих эти права.

Если правообладатели недвижимости не выявлены, то закон определяет правовые последствия. В этом случае уполномоченный орган обращается в суд с заявлением о признании права собственности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования на объекты недвижимого имущества, расположенные на земельных участках, подлежащих изъятию для государственных или муниципальных нужд, независимо от того, были ли такие объекты недвижимости поставлены на учет в качестве бесхозной недвижимой вещи. Это необходимо для ускорения процедуры изъятия.

Правообладатели изымаемой недвижимости, права которых не были выявлены, имеют право требовать возмещения от лица, которому предоставлены такие земельные участки (за исключением лиц, которым земельные участки предоставлены на праве безвозмездного пользования), либо при отсутствии указанного лица вправе требовать возмещения за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ, казны муниципального образования. Возврат земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества прежним правообладателям не осуществляется.

3. Принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В течение 10 дней со дня принятия решения об изъятии уполномоченный орган, принявший такое решение:

- а) осуществляет размещение решения об изъятии на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- б) обеспечивает опубликование решения об изъятии;
- в) направляет копию решения об изъятии правообладателям изымаемой недвижимости письмом с уведомлением о вручении;
- г) направляет копию решения об изъятии в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

д) направляет организации, подавшей ходатайство об изъятии, на основании которого осуществляется изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, копию решения об изъятии. Решение об изъятии действует в течение трех лет со дня его принятия. Для реализации решения об изъятии земельных участков осуществляется подготовка соглашения об изъятии недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд.

4. Подготовка соглашения об изъятии земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд и оценка рыночной стоимости недвижимости.

При определении размера возмещения в него включаются рыночная стоимость земельных участков и иных объектов недвижимости, право частной собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельные участки и объекты недвижимости, подлежащих прекращению, убытки, причиненные таким изъятием, и упущенная выгода.

В настоящее время в ЗК РФ определены объекты, которые не включаются в размер возмещения (п. 8 ст. 56.8). Например, объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемом земельном участке, и неотделимые улучшения данных объектов, произведенные вопреки его разрешенному использованию; объекты недвижимого имущества, для строительства которых не требуется выдачи разрешения на строительство и строительство которых начато после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии и др.

В целях определения размера возмещения рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из разрешенного использования земельного участка на день, предшествующий дню принятия решения об изъятии земельного участка.

В случае если до указанного дня разрешенное использование земельного участка изменено для строительства и реконструкции, для которых осуществляется изъятие, рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из разрешенного использования, установленного до указанного изменения.

В земельное законодательство включены дополнительные гарантии равноценного и предварительного возмещения за изъятые недвижимое имущество:

а) устанавливается порядок определения рыночного эквивалента прав на земельный участок (п. 3 ст. 56.8 ЗК РФ).

Например, в случае прекращения права постоянного (бессрочно-го) пользования земельным участком, предоставленного юридическому лицу, рыночная стоимость этого права определяется как рыночная стоимость права аренды земельного участка на установленный законом максимальный срок, а в случае отсутствия установленного законом максимального срока – на 49 лет;

б) допускается возмещение путем передачи земельного участка, объекта недвижимости (п. 3 ст. 56.9 ЗК РФ);

в) в соглашении об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд срок передачи земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, подлежащих изъятию, может быть установлен в пределах шести месяцев со дня прекращения прав прежнего правообладателя изымаемой недвижимости.

5. Заключение соглашения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд.

Соглашение об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд заключается в письменной форме и является двусторонним (между правообладателем изымаемой недвижимости и уполномоченным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления), а в случае изъятия по ходатайству организации – трехсторонним (между правообладателем и органом государственной власти или органом местного самоуправления, а также этой организацией).

6. Принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в судебном порядке (в случае если соглашение об изъятии не будет заключено между органом власти и собственником).

Иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в суд в течение срока действия решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

По ранее действовавшему законодательству в суд с иском о принудительном изъятии земельных участков мог обратиться только орган, при-

нявший соответствующее решение и только по истечении года со дня уведомления правообладателя о предстоящем изъятии. Теперь иск может также подать организация, на основании ходатайства которой принято решение об изъятии. Иск может быть подан по истечении 90 дней со дня получения правообладателем изымаемой недвижимости проекта соглашения об изъятии недвижимости.

7. Прекращение и переход прав на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества в связи с их изъятием для государственных или муниципальных нужд.

С момента прекращения права частной собственности на изымаемые земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества в зависимости от вида удовлетворяемой нужды на них возникает право собственности соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования или организации, которая подала ходатайство об изъятии, если она предоставила за изымаемые земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества в полном объеме возмещение либо другое недвижимое имущество взамен изымаемого имущества при условии, что установленные федеральным законом ограничения на приобретение такого земельного участка в частную собственность отсутствуют.

Анализ изменений по вопросам предоставления и изъятия земельных участков свидетельствует о положительной тенденции упрощения процедуры предоставления публичных земельных участков, четкости и гарантированности изъятия земельных участков для публичных нужд. Но наряду с отмеченными тенденциями наблюдается чрезмерное насыщение ЗК РФ процедурными нормами, где закрепляются содержание соглашения об изъятии недвижимости, извещения о проведении аукциона и др.

Воронежский государственный университет

Лунина Н. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: natalialun-vrn@mail.ru

Тел.: 8(473) 220-84-74

Voronezh State University

Lunina N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: natalialun-vrn@mail.ru

Tel.: 8(473) 220-84-74

УДК 342.951

**МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ УГРОЗ НАРУШЕНИЯ ТАМОЖЕННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КЛАССИФИКАЦИИ МЕР
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

П. Н. Сафоненков

Российская таможенная академия

Поступила в редакцию 26 октября 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена проблеме классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами. Предлагая свою классификацию, автор выделяет в ней меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, дает их характеристику.*

Ключевые слова: *пресечение, принуждение, меры, классификация, черты, таможенные органы, таможенный контроль.*

Abstract: *the article is devoted to the problem of classification of administrative coercive measures applied by the customs authorities. Offering his classification, the author distinguishes in it the measure of restraint for threats of violation of customs legislation, not directly related to production on cases of administrative offences, gives their characteristics.*

Key words: *repression, coercion, measures, classification, traits, customs authorities, customs control.*

Основы теории административной деятельности были разработаны еще в 1948 г. И. И. Евтихиевым, который понимал под административной деятельностью деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения¹.

Исходя из данного И. И. Евтихиевым определения, отметим, что к одним из таких исполнительно-распорядительных органов относятся и таможенные органы, которые в рамках своей компетенции вправе осуществлять административную деятельность – в одностороннем порядке принимать акты управления (подзаконные официальные решения, порождающие юридические последствия), а также применять меры административного принуждения.

Следует обратить внимание, что поводом для применения мер административного принуждения является не только возбуждение дел об административных правонарушениях, но и возможные угрозы нарушения таможенного законодательства, а также необходимость устранения вредных последствий.

Проблемные аспекты применения административно-правового принуждения в области таможенного дела изучали многие ученые, однако исследования данного правового института и дальнейшее углубленное проведение этих исследований в настоящее время не утратило своей ак-

¹ См.: *Евтихий И. И. Виды и формы административной деятельности* : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 174.

туальности ввиду множества неразрешенных дискуссионных вопросов как на теоретическом, так и на прикладном уровне.

Несмотря на наличие множества научных работ, посвященных административному принуждению в сфере таможенных правоотношений, почти все они посвящены исследованию мер административного принуждения, которые применяют таможенные органы при нарушении таможенных правил, непосредственно связанном с уже совершенным административным правонарушением (меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, меры административной ответственности (наказания)), и очень мало внимания уделено исследованию мер принуждения, применяемым таможенными органами вне рамок производства по делам об административных правонарушениях, что влияет не только на общее теоретическое осмысление вопросов применения таможенными органами мер административного принуждения, но и на применение этих мер на практике. В связи с этим изучение института административного принуждения, применяемого таможенными органами, в данной части не менее важно и для теории административного принуждения, и для правоприменительной деятельности таможенных органов, которая не лишена проблемных вопросов.

Анализируя общественные отношения в сфере таможенного дела, складывающиеся при применении мер административного принуждения, можно выделить основные черты данного принуждения:

– применяется к неограниченному кругу субъектов – физических и юридических лиц, которые совершили административные правонарушения, относящиеся к компетенции таможенных органов, или деяния, угрожающие установленному порядку перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза, проведения таможенного контроля и (или) таможенных операций;

– как правило, осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов;

– применяется на основе права, регулируется законодательством Таможенного союза, законодательными актами Российской Федерации (в том числе постановлениями Правительства РФ, ведомственными нормативными правовыми актами ФТС России);

– накладывает правовые ограничения, лишения и обременения;

– осуществляется в рамках внеслужебного подчинения между сторонами;

– осуществляется как таможенными органами и их должностными лицами, так и судами (внесудебный и судебный порядок применения);

– имеет властно-принудительный характер;

– оперативность применения;

– меры административного принуждения, связанные с временным ограничением прав и свобод граждан, имущественных интересов физических и юридических лиц, имеют многофункциональный характер.

В настоящее время учеными предлагается множество общих классификаций мер административного принуждения по разным основаниям, среди которых нередко выделяются меры:

административно-предупредительные;

административно-пресекающие;

административно-восстановительные;
меры юридической ответственности².

С нашей точки зрения, является вполне оправданной позиция тех ученых, которые, не забывая о сущности и целях применения мер административного принуждения, предлагают использовать для классификации мер административного принуждения несколько оснований поэтапно, начиная с деления административно-принудительных мер по критерию использования в производстве по делам об административных правонарушениях³.

Разделяя позицию А. В. Сургутсковой относительно подхода к классификации мер административного принуждения, который, с нашей точки зрения, является наиболее оптимальным как позволяющий отойти от одного критерия в классификации и производить операцию деления множества мер административного принуждения поэтапно в общей классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, полагаем целесообразным выделять: *административно-правовые меры пресечения угроз⁴ нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях* (общие и специальные) и *административно-правовые принудительные меры, применяемые при производстве по делам об административных правонарушениях* (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; меры административного наказания).

Ввиду особенностей применения административного принуждения при нарушении таможенных правил в классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, А. В. Сургутскова предлагает отказаться от отдельного выделения таких групп мер, как меры административного предупреждения и административно-восстановительные меры, а также причисления к административно-правовому принуждению при нарушении таможенных правил форм таможенного контроля. Во многом с этим можно согласиться и предложить классификацию мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, руководствуясь теми же принципами, которые применяет и А. В. Сургутскова, с некоторыми поправками (рисунок).

Особый интерес представляют административно-правовые меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных право-

² См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2003. С. 229.

³ См.: *Сургутскова А. В.* Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011.

⁴ В некоторых работах ранее (см., например: *Сафоненков П. Н.* Административное принуждение, применяемое таможенными органами (теоретико-прикладное исследование). М., 2016) мы говорили об административно-правовых мерах пресечения *опасности* нарушения законодательства. Несмотря на то что слова «опасность» и «угроза» близки по значению, полагаем, что использование термина «угроза», прочно вошедшего в российский юридический обиход, в данном случае будет более правильным.

Меры административного принуждения, применяемые таможенными органами

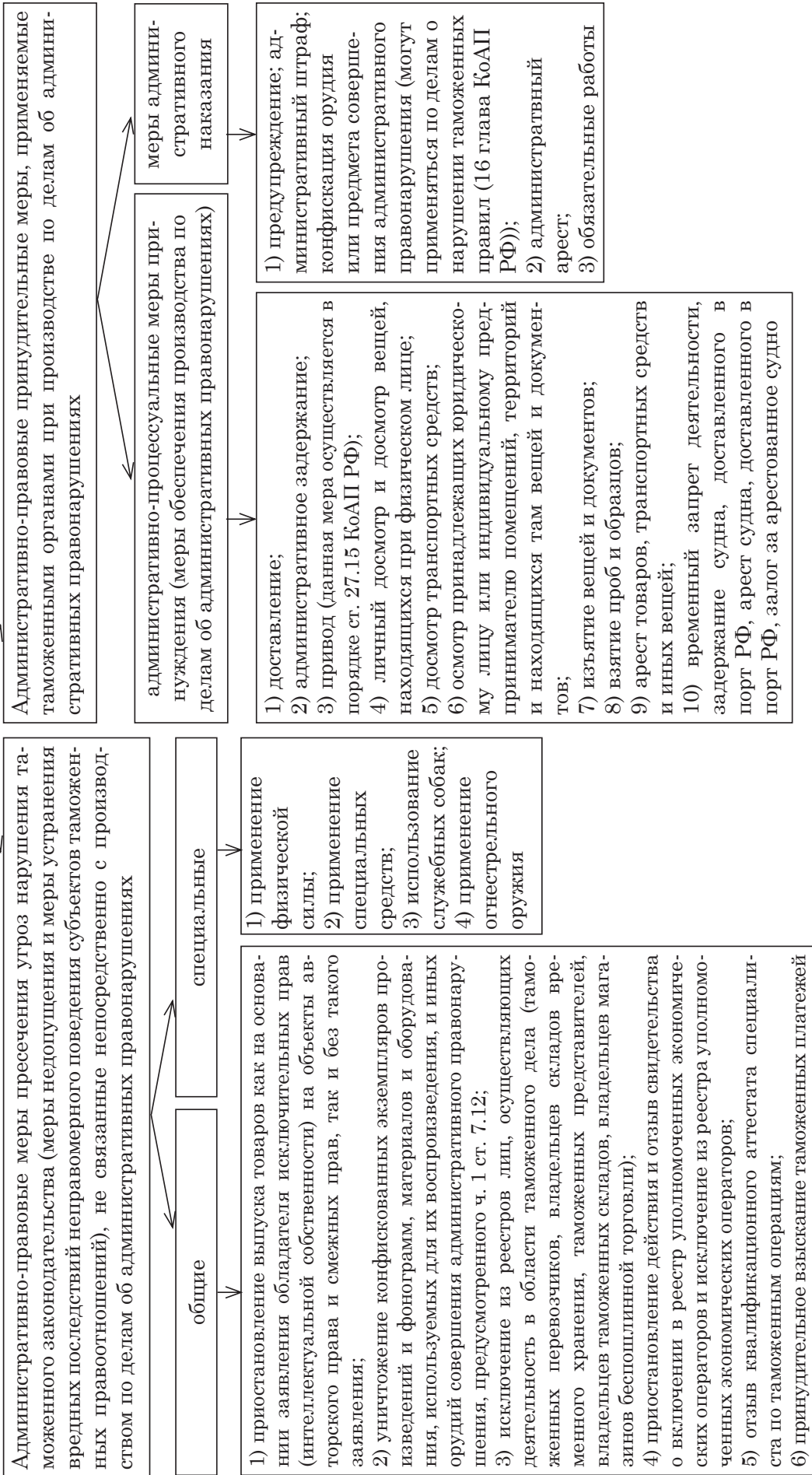


Рисунок. Классификация мер административного принуждения, применяемых таможенными органами

нарушениях, в первую очередь как недостаточно исследованные до настоящего времени.

Обосновывая необходимость включения данных мер в классификацию мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, полагаем необходимым обратить внимание на следующие обстоятельства.

В предлагаемой классификации, как и в схожей классификации А. В. Сургутской, отдельно не выделены административно-восстановительные меры и меры административного предупреждения, равно как и в ней отсутствуют формы таможенного контроля.

Мы ни в коем случае не опровергаем аргументы, подтверждающие наличие административно-предупредительных и административно-восстановительных мер в общих классификациях мер административного принуждения, применимых в том числе и к сфере таможенных правоотношений. Более того, заметим, что предлагаемая классификация эти меры охватывает.

Так, принудительное взимание таможенных платежей следует отнести к административно-восстановительным мерам (данная мера будет являться мерой устранения вредных последствий неправомерного поведения субъектов таможенных правоотношений). Цель ее – возмещение причиненного ущерба. Фактическое основание – наличие этого ущерба.

Административно-предупредительные меры применяются во избежание наступления вредных (опасных) последствий для общества, когда правонарушение еще не совершено, поэтому такие меры, как приостановление выпуска товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, авторского права и смежных прав; исключение из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела (таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, таможенных представителей, владельцев таможенных складов, магазинов беспошлинной торговли); приостановление действия и отзыв свидетельства о включении в реестр уполномоченных экономических операторов и исключение из реестра уполномоченных экономических операторов; отзыв квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям; применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, использование служебных собак являются административно-предупредительными.

Намного острее стоит вопрос о причинах отсутствия в предлагаемой классификации мер административного принуждения форм таможенного контроля, которые иногда также упоминаются в литературе в качестве мер административного принуждения⁵.

С нашей точки зрения, факт тесной взаимосвязи форм таможенного контроля с административно-правовыми мерами пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, бес-

⁵ См., например: *Погодина Н. А.* Административно-правовое регулирование таможенного досмотра // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 66–71.

спорен, равно как очевидна и их взаимосвязь с административно-предупредительными мерами. Однако представляется, что главным критерием, отграничивающим формы таможенного контроля от названных мер административного принуждения (как правовую категорию), является различие их функций.

Существует много дискуссионных определений административного принуждения. Приведем некоторые примеры.

По мнению Э. Г. Липатова, административное принуждение – это «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении органами государственного управления в установленных законом случаях и порядке, закрепленном нормами административного права, принудительных мер к субъекту, с целью защиты охраняемых правом общественных отношений»⁶.

С точки зрения И. В. Максимова, административное принуждение – это «определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами (должностными лицами) физических и юридических лиц ввиду совершения ими правонарушения либо в условиях общественной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения исключительно позитивно значимых (общественно полезных) целей»⁷.

По сути, административное принуждение – это своего рода реакция компетентных органов, вызванная одним из юридических фактов, имеющих значение с точки зрения охраны правоотношений.

Понятие таможенного контроля в широком смысле содержится в п. 32 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС), согласно которой таможенный контроль – совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств – членов Таможенного союза.

Анализируя в целом положения ТК ТС, особенно раздел 3, можно сказать, что таможенный контроль (в узком смысле) – это комплекс проверочных мероприятий (действий) в установленных законом формах, которые необходимы и достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства и выявления нарушений, относящихся к компетенции таможенных органов.

Таким образом, несмотря на схожесть главной общей цели (в широком смысле) – обеспечение соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств – членов Таможенного союза и пресечение нарушений таможенного законодательства, основными функциями административного принуждения является правовое воздействие административного принуждения на таможенные правоотношения в определенных направлениях, обусловливаемых целью административного принуждения, в частности предупреждение, пресечение правонару-

⁶ Липатов Э. Г. Административное право : учебник. М., 2014.

⁷ Максимов И. В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 42.

шений, а также нарушенного состояния и привлечение виновных лиц к административной ответственности, а основными функциями таможенного контроля – создание условий, способствующих ускорению внешнеэкономического оборота; ведение борьбы с нарушениями таможенных правил, налогового законодательства, пресечение незаконного перемещения через таможенную границу товаров, оборота наркотических средств, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, предметов художественного, исторического и археологического достояния народов; своевременное и полное взимание пошлин, налогов и иных таможенных платежей; ведение таможенной статистики внешней торговли и специальной таможенной статистики страны; осуществление в пределах компетенции таможенных органов валютного контроля; ведение Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности и др. Сущностью форм таможенного контроля является *проверка* достоверности сведений, сообщенных при декларировании⁸.

При этом отметим, что согласно ст. 110 ТК ТС формами таможенного контроля являются конкретные, определенные названной статьей мероприятия: проверка документов и сведений; устный опрос; получение объяснений; таможенное наблюдение; таможенный осмотр; таможенный досмотр; личный таможенный досмотр; проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков; таможенный осмотр помещений и территорий; учет товаров, находящихся под таможенным контролем; проверка системы учета товаров и отчетности; таможенная проверка.

То есть категории «административное принуждение» и «формы таможенного контроля» сами по себе не тождественны, имеют различное функциональное назначение, при этом ряд форм таможенного контроля можно также считать мерами административного принуждения (административно-предупредительными, административно-пресекательными, в зависимости от целей и фактических оснований применения). Как о мерах административного принуждения чаще всего говорят о таможенном досмотре; личном таможенном досмотре⁹.

Таким образом, с нашей точки зрения, формы таможенного контроля правильнее считать мерами, которые применяются таможенными органами для реализации административного принуждения в сфере таможенных правоотношений (за исключением специальных административно-правовых мер пресечения опасности нарушения законодательства и недопущения (устранения) вредных последствий), не включая их непосредственно в предлагаемую классификацию. Если мы говорим о применении общих административно-правовых мер пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях (по предлагаемой классификации), мы должны понимать, что применение этих мер находится в тесной взаимосвязи с формами таможенного контроля, ряд которых имеет

⁸ *Мошкина Н. А.* Правовая природа досмотра как формы контроля : административный и таможенный аспект // *ВВ : Административное право и практика администрирования.* 2013. № 3. С. 1–24. URL: http://e-notabene.ru/al/article_655.html

⁹ См.: Там же.

принудительное воздействие на соответствующего субъекта правоотношений. Формы таможенного контроля могут находиться и во взаимосвязи со специальными административно-правовыми мерами пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, однако в этом случае, наоборот, применение специальных административно-правовых мер может использоваться в отдельных предусмотренных законодательством случаях для реализации форм таможенного контроля. По этой причине формы таможенного контроля мы не включаем в классификацию мер административного принуждения, применяемых таможенными органами.

Заметим также, что при подразделении мер пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, на общие и специальные, главное их отличие друг от друга заключается в пределах и специфике их применения. Специальные меры пресечения применяются при крайней степени опасности нарушения законодательства и недопущения вредных последствий, требующих немедленного реагирования.

Учитывая, что все административно-правовые меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях (равно как и административно-правовые принудительные меры, применяемые при производстве по делам об административных правонарушениях), обладают чертами, присущими мерам административного принуждения, упоминаемыми вначале, следует подчеркнуть, что названные меры вправе занимать свое законное место в предлагаемой классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами.

Российская таможенная академия
Сафоненков П. Н., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры таможенного права
E-mail: pavelafonenkov@gmail.com
Тел.: 8 (495) 559-03-09

Russian Customs Academy
Savonenkov P. N., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Customs Law Department
E-mail: pavelafonenkov@gmail.com
Tel.: 8 (495) 559-03-09

УДК 342.9

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

М. В. Колобов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 23 ноября 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию законодательства по вопросам создания и функционирования административных комиссий, создаваемых органами местного самоуправления. Определяется правовое положение административных комиссий, раскрываются пути совершенствования нормативной базы, касающейся данного института.*

Ключевые слова: *административные комиссии муниципальных образований, коллегиальные органы административной юрисдикции, местное самоуправление, государственные полномочия.*

Abstract: *the article is devoted the legislation on the establishment and functioning of the administrative commissions created by local governments. Defined the legal status of administrative commissions, determined the ways of improving the legal system concerning this institution.*

Key words: *administrative commissions of municipalities, collegiate bodies of administrative jurisdiction, local self-government, state powers.*

Вопросы создания административных комиссий отнесены федеральным законодателем к компетенции субъектов Российской Федерации. До настоящего времени в отдельных региональных нормативных правовых актах встречаются спорные положения относительно указанных органов, а в научной литературе имеются неверные подходы к их пониманию. Необходимость исследования вопросов формирования и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях обусловлена целями уяснения и распространения позитивных сторон имеющегося опыта правового регулирования, а также устранения негативных явлений.

Органы местного самоуправления, как гласит ч. 2 ст. 132 Конституции РФ¹, могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация делегированных полномочий подконтрольна государству. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² развил

217

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп. // Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

нормы Конституции РФ, закрепив базовые положения об отдельных государственных полномочиях органов местного самоуправления, а также о предмете и формах контроля за их исполнением.

Одной из ключевых в институте осуществления государственных полномочий является сфера реализации административного законодательства. Проблема регулятивного воздействия на участников общественных отношений в указанной области актуализируется в связи с тенденцией роста числа совершаемых административных правонарушений. Российское право устанавливает множество механизмов подобного воздействия, в том числе через создание и функционирование административных комиссий в муниципальных образованиях.

В советские времена административные комиссии действовали как коллегиальный орган при исполкоме районного (городского) Совета депутатов трудящихся, в функции которого входили разбор дел об административных проступках и решение вопроса о наложении административных взысканий на нарушителя или принятии других мер воздействия.

В настоящее время административные комиссии занимают важное место в структуре государственного и муниципального управления, являясь проводником административных правовых норм на конкретной территории. Рассматривая в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях, комиссии, во-первых, содействуют установлению правопорядка в границах муниципального образования; во-вторых, помогают существенно «разгрузить» мировых судей; в-третьих, позволяют оценивать эффективность российского законодательства в самых различных областях³.

Как справедливо указывает И. А. Кеня, государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, можно условно разделить на две категории: 1) прямо или косвенно связанные с обеспечением благополучного проживания населения муниципальных образований; 2) чуждые функциональной природе местного самоуправления⁴. Полномочия по созданию административных комиссий с уверенностью можно отнести к первой категории ввиду их социально-правовой пользы.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ч. 2 ст. 22 относит административные комиссии к субъектам административной юрисдикции, создаваемым в соответствии с региональными законами⁵. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации на создание

³ См., например: *Владимиров И. А.* Эффективность законодательства в сфере аграрного предпринимательства // *Аграрное и земельное право.* 2014. № 7. С. 88–94.

⁴ См.: *Кеня И. А.* Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2013. № 7. С. 15.

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

административных комиссий и иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 1.3.1). В этом случае должностные лица органа местного самоуправления в пределах установленного для них перечня вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена региональным законом.

Кроме того, законодатель предоставил органам местного самоуправления право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, при осуществлении полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля. Такие случаи должны быть предусмотрены законом субъекта Российской Федерации. Из этого следует вывод о существенном расширении полномочий субъектов Федерации в сфере применения норм КоАП РФ.

Правовыми основаниями создания и деятельности административных комиссий являются: Конституция РФ, КоАП РФ, законы субъекта Российской Федерации (об административных правонарушениях на территории субъекта Федерации, о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию административных комиссий, а также о правовом статусе комиссий) и муниципальные правовые акты. Надлежащий порядок принятия и исполнения указанных региональных и муниципальных правовых актов позволяет оценить законность создания административных комиссий.

Стоит заметить, что в ст. 196 ранее действовавшего Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. устанавливался общий порядок образования коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (к таким органам относятся и административные комиссии)⁶. В действующем КоАП РФ подобная норма отсутствует.

У регионального законодателя сложились два основных подхода к установлению органа, правомочного создавать административные комиссии. Они могут образовываться правовым актом исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Например, согласно ст. 6 Закона Кировской области от 6 апреля 2009 г. «Об административных комиссиях в Кировской области» административная комиссия муниципального образования создается постановлением администрации муниципального образования; она также является правомочным органом по утверждению и изменению численного и персонального состава админи-

⁶ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : постановление Верховного Совета РСФСР от 20 июня 1984 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

стративных комиссий⁷. Иная практика существует в некоторых регионах. Согласно Закону Красноярского края от 23 апреля 2009 г. «Об административных комиссиях в Красноярском крае» административные комиссии создаются представительным органом муниципального образования по представлению главы муниципального образования на срок полномочий представительного органа муниципального образования⁸. По Закону Алтайского края от 10 марта 2009 г. «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях» административные комиссии образуются решениями представительных органов муниципальных образований по представлению местных администраций⁹. В любом случае органы государственной власти и их должностные лица не вправе вторгаться в законодательно установленную компетенцию местных органов по созданию комиссий.

С созданием административных комиссий при администрациях муниципальных образований связана проблема их юридической природы, вызванная отсутствием на федеральном уровне определенного статуса комиссий. С одной стороны, они являются негосударственными элементами административно-юрисдикционной системы, а с другой – рассматривая дела об административных правонарушениях, осуществляют юрисдикционную деятельность, под которой в теории права понимают особый вид государственной деятельности, исполняемый уполномоченными государственными органами и должностными лицами. Таким образом, природа административных комиссий двойственна.

Подобный дуализм рождает следующий вопрос. Поскольку в соответствии с Конституцией РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, вправе ли органы местного самоуправления принимать нормативные акты, касающиеся вопросов создания органов административной юрисдикции, определяющие их полномочия и состав?

Ответ усматривается в системе государственных и муниципальных правовых актов: законодательством субъектов Российской Федерации закладываются нормативные основы организации деятельности, конкретные же комиссии создаются органами местного самоуправления, которые действуют в рамках института осуществления отдельных государственных

⁷ Об административных комиссиях в Кировской области : закон Кировской области от 6 апреля 2009 г. № 358-ЗО с изм. и доп. // Вятский край. 2009. № 70/71 (4438/4439).

⁸ Об административных комиссиях в Красноярском крае : закон Красноярского края от 23 апреля 2009 г. № 8-3168 с изм. и доп. // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 25 (321).

⁹ О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях : закон Алтайского края от 10 марта 2009 г. № 12-ЗС с изм. и доп. // Сборник законодательства Алтайского края. 2009. № 155 (ч. 1). С. 28.

ных полномочий, предусмотренного Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом ошибочно, на наш взгляд, относить административные комиссии, образываемые в муниципальных образованиях, к органам государственной власти субъектов Российской Федерации¹⁰. Во-первых, они создаются муниципальными правовыми актами, а органы местного самоуправления, как известно, не могут образовывать государственные органы, даже исполняя переданные им отдельные государственные полномочия. Во-вторых, члены административной комиссии не наделены статусом государственных служащих. И, наконец, ни в одном законе прямо не указано (и не может указываться!), что создаваемые в муниципальных образованиях административные комиссии являются государственными органами.

Примечательна ситуация, сложившаяся в Новосибирской области. В ч. 1 ст. 4 Закона Новосибирской области от 17 марта 2003 г. «Об административных комиссиях в Новосибирской области» говорится: «Административные комиссии (за исключением административной комиссии Новосибирской области) формируются губернатором Новосибирской области на основе предложений органов государственной власти Новосибирской области, органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований Новосибирской области...»¹¹.

В той же статье указано, что в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по созданию административных комиссий, последние формируются ими самостоятельно в соответствии с вышеуказанным требованием.

Законом Новосибирской области от 27 апреля 2010 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по решению вопросов в сфере административных правонарушений» органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по созданию административных комиссий в муниципальных образованиях¹². Однако ч. 1 ст. 4 Закона «Об административных комиссиях в Новосибирской области» ограничивает право органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление

¹⁰ См.: *Нестерова А. А.* Понятие административных комиссий и содержание их правового статуса // Молодой ученый. 2015. № 9. С. 871.

¹¹ Об административных комиссиях в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 17 марта 2003 г. № 102-ОЗ с изм. и доп. // Советская Сибирь. 2003. № 60.

¹² О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по решению вопросов в сфере административных правонарушений : закон Новосибирской области от 27 апреля 2010 г. № 485-ОЗ с изм. и доп. // Советская Сибирь. 2010. № 78/79.

переданных им государственных полномочий, т.е. формирование административных комиссий. По мнению О. А. Лакаева, законодатель конкретизировал их статус как государственных органов субъекта Российской Федерации¹³. Путь огосударствления, как нам представляется, лишь вносит путаницу в правовое положение данных органов.

Административные комиссии, исходя из законодательства субъектов Российской Федерации, состоят из председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и иных членов. Ответственный секретарь осуществляет свою деятельность на постоянной основе, остальные же члены – на общественных началах. Отметим, что в КоАП РСФСР состав административной комиссии был императивно определен ст. 196.

Орган местного самоуправления не вправе увеличивать численность заместителей председателя, а также иных должностных лиц, участвующих в заседаниях административной комиссии, если их количество установлено в законе субъекта Российской Федерации.

В административную комиссию могут включаться депутаты представительного органа муниципального образования, должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, органов внутренних дел, представители общественных объединений.

На начальном этапе функционирования данного института остро стояла проблема наличия должного уровня юридической подготовки председателей и ответственных секретарей, что вызывало многочисленные вопросы по порядку рассмотрения административных материалов, подготовке и принятию решений. Благодаря предусмотренным в значительной части правовых актов положениям об обязательности высшего юридического образования для председателей и ответственных секретарей ситуация на текущий момент выправляется, однако еще не близка к оптимальной.

Большинство регионов законодательно установили рамки численности состава административных комиссий в муниципальных образованиях. Например, в Псковской области – это строго 6 человек¹⁴, а в Новгородской – от 5 до 15¹⁵. В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрен иной порядок. По закону Саратовской области от 4 мая 2009 г. «Об адми-

¹³ См.: *Лакаев О. А.* Региональное нормативно-правовое регулирование организации и компетенции административных комиссий // Актуальные проблемы нормотворчества : сборник статей (по материалам Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной 10-летию Института законотворчества ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» (Саратов, 6 октября 2009 г.). Саратов, 2010. С. 173–176.

¹⁴ О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных правонарушений и об административных комиссиях в Псковской области : закон Псковской области от 3 июня 2010 г. № 977-ОЗ с изм. и доп. // Псковская правда. 2010. № 129/130.

¹⁵ О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новгородской области отдельными государственными полномочиями Новгородской области в сфере административных правоотношений : закон Новгородской области от 31 марта 2014 г. № 524-ОЗ // Новгородские ведомости. 2014. № 12.

нистративных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» количественный и персональный состав административной комиссии утверждается правовым актом местной администрации¹⁶. Согласно постановлению правительства Свердловской области от 24 августа 2011 г. «Об административных комиссиях» численный и персональный состав административной комиссии утверждается правовым актом администрации муниципального образования Свердловской области, главы муниципального образования Свердловской области¹⁷.

Законодательство субъектов Российской Федерации по-разному подходит и к вопросу правомочности заседаний административных комиссий. Заседание считается правомочным, если в нем принимает участие: не менее двух третей от установленного состава (например, в Псковской области), более половины от числа ее членов (например, в Саратовской области), не менее половины состава административной комиссии¹⁸. Подобные организационно-правовые различия отражают специфическое для каждого региона понимание количества участников заседания, необходимого для обеспечения своевременного и эффективного рассмотрения административных дел.

Юрисдикционные функции административной комиссии могут распространяться на территории нескольких муниципальных образований. Вместе с тем, поскольку возможность учреждения структурных подразделений административных комиссий законодателем исключается, на территории муниципального образования могут функционировать несколько комиссий. В связи с этим не совсем точно понимать под административной комиссией муниципального образования коллегиальный орган административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных на территории определенного муниципального образования¹⁹.

¹⁶ Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : закон Саратовской области от 4 мая 2009 г. № 41-ЗСО с изм. и доп. // Саратовская областная газета. 2009. № 76 (2324).

¹⁷ Об административных комиссиях : постановление правительства Свердловской области от 24 августа 2011 г. № 1128-ПП с изм. и доп. // Областная газета. 2011. № 321/323.

¹⁸ См., например: Об утверждении Регламента работы административных комиссий при управах районов городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа город Воронеж от 9 августа 2012 г. № 685 с изм. и доп. // Берег. 2012. № 87.

¹⁹ См., например: *Пономарев К. А.* Административные комиссии в муниципальных образованиях : проблемы правового регулирования и организации деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2011. С. 27.

При этом в муниципальных районах и городских округах создание административных комиссий, с нашей точки зрения, должно быть обязательным, что обусловлено необходимостью функционирования внесудебных механизмов разрешения дел об административных правонарушениях «регионального значения». Положения о наделении соответствующих органов местного самоуправления государственными полномочиями следует установить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Нельзя не коснуться функций органов государственной власти при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по созданию административных комиссий.

Во-первых, они осуществляют финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления по созданию административных комиссий и рассмотрению дел об административных правонарушениях. Бюджетам муниципальных образований предоставляются субвенции из бюджетов субъектов Российской Федерации. Недостаточное финансирование может негативно сказаться на качестве работы членов комиссии, поэтому регионам стоит уделять этому вопросу особое внимание.

Расходование субвенций производится на:

- содержание работников органов местного самоуправления, осуществляющих государственные полномочия;
- материальные затраты на осуществление государственных полномочий (расходы на коммунальные услуги, обеспечение мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи, увеличение стоимости материальных запасов, командировочные расходы, услуги и работы в области информационных технологий и др.).

Органы местного самоуправления несут ответственность за нецелевое использование субвенций, а также недостоверность представляемых сведений об их расходовании и нарушение сроков их представления в соответствии с законодательством.

Согласно законодательству субъектов Российской Федерации, основания прекращения осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий по созданию и организации деятельности административных комиссий могут стать как непредоставление необходимых субвенций со стороны государственных органов, так и их нецелевое использование органами местного самоуправления.

Во-вторых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления по созданию административных комиссий и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также за использованием предоставленных для осуществления указанной деятельности материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы исполнительной власти, наделенные контрольными полномочиями, вправе: издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий и осуществлять контроль за

их исполнением; запрашивать у органов местного самоуправления и их должностных лиц необходимые материалы и информацию, связанные с осуществлением государственных полномочий; давать письменные предписания по устранению нарушений, допущенных органами местного самоуправления при осуществлении государственных полномочий.

Весьма удачным представляется установление в ч. 3 ст. 9 Закона Воронежской области от 29 декабря 2009 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий» критериев оценки качества и эффективности исполнения органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий²⁰. Таковыми являются:

- соблюдение требований действующего законодательства по обеспечению охраны прав и законных интересов граждан и организаций, предупреждению административных правонарушений;
- соответствие принимаемых решений требованиям областного законодательства.

Проблемы надлежащего осуществления органами местного самоуправления своих полномочий непосредственно связаны с исполнением принципов верховенства закона, разделения властей, соблюдения прав и свобод человека и гражданина²¹. С точки зрения обеспечения положительных результатов управленческой деятельности очень важно закрепить основные начала, на которых должна основываться ее оценка.

Итак, обобщая региональное законодательство, можно дать следующее определение административной комиссии в муниципальном образовании: это создаваемый органами местного самоуправления постоянно действующий коллегиальный орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к его компетенции законодательством субъекта Российской Федерации.

Административные комиссии муниципальных образований обладают двойственной юридической природой: они создаются органами местного самоуправления, которые не входят в государственную вертикаль власти, и осуществляют юрисдикционную функцию на основе передачи соответствующих полномочий органами государственной власти субъектов Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стоит дополнить нормой об

²⁰ О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий : закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Воронеж. области. 2009. № 12 (ч. 1). Ст. 597.

²¹ См.: Кулагин Д. А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2012. № 27 (281). С. 22.

обязательном создании административных комиссий в муниципальных районах и городских округах.

При надлежащем уровне правового регулирования и финансовой поддержке субъектов Федерации административные комиссии будут являться одним из успешных механизмов защиты личности, поддержания правопорядка на конкретной территории, воспитания граждан в духе исполнения законов.

Воронежский государственный университет

Колобов М. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Тел.: 8-908-132-11-56

Voronezh State University

Kolobov M. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Tel.: 8-908-132-11-56

УДК 34.07

ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РАСПОРЯЖЕНИИ ЗЕМЛЕЙ

Д. Е. Патлаев

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Поступила в редакцию 5 августа 2016 г.

Аннотация: *исследуется понятие предмета прокурорского надзора за исполнением законов при распоряжении землей органами государственной власти и местного самоуправления; определяется содержание понятия «земельное законодательство» в соотношении его с предметом прокурорского надзора на вышеуказанном направлении.*

Ключевые слова: *предмет, прокурорский надзор, земельное законодательство.*

Abstract: *this article explores the concept of the object of Prosecutor's supervision over execution of laws when disposing of land by public authorities and local governments; defined the concept of «land laws» in relation with the subject of Prosecutor's supervision on the above direction.*

Key words: *object, public Prosecutor's supervision, land laws.*

Надзор за исполнением законов о распоряжении землей на первый взгляд является очень узким участком прокурорской деятельности, но если детально рассмотреть данный вопрос, то становится очевидным, что это не совсем так. Данная сфера общественных отношений регламентируется значительным числом нормативных правовых актов, правоприменительная практика которых весьма неоднозначна, что вызывает необходимость постоянного их совершенствования.

Земля – это основа любого из существующих современных государств как в смысле территории, на которую распространяется юрисдикция органов государственной власти определенного государства, так и в смысле основы жизни и деятельности граждан.

Статьей 9 Конституции РФ установлено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а также определено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

В 2001 г. вступил в действие Земельный кодекс Российской Федерации¹, которым определены основные принципы земельного законодательства, в том числе:

– учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природ-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. С. 4147.

ном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

– приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде;

– сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Таким образом, термин «принцип» в переводе с латинского означает «основа». Принципы, перечисленные в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, – это основополагающие правовые идеи, на базе которых должна формироваться вся нормотворческая деятельность в области земельного законодательства.

Как отмечают Е. С. Болтанова, С. З. Женетль, сложность регулирования отношений по распоряжению землей заключается именно в ее двойственном характере: 1) земля – важнейшая составная часть природы, являющаяся основой жизни и деятельности людей, поэтому любые действия с землей не могут осуществляться с нарушением прав и интересов проживающих на ней; 2) земля – один из объектов гражданских прав, т.е. имущество, которое участвует в гражданском обороте в качестве объекта права собственности или других прав, если не установлены исключения².

Проанализировав принципы земельного законодательства, можно прийти к выводу, что земля – это основа жизни и деятельности человека, объект собственности, основа развития экономики страны и источник пополнения бюджетов всех уровней.

Правоотношения, возникающие при распоряжении органами государственной и муниципальной власти земельными участками, в значительной степени подвержены коррупции. Данное обстоятельство обусловлено множеством факторов:

– во-первых, в связи глубокими экономическими и политическими изменениями, произошедшими в России в 90-х гг. XX в., возникла длящаяся ситуация, при которой денежные средства, движимое имущество значительно обесценились, фактически единственным безопасным иму-

² См.: Болтанова Е. С., Женетль С. З. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2010. Ст. 7.

ществленным объектом сбережения и накопления средств стала недвижимость, а именно земля и возведенные на ней объекты;

– во-вторых, строительный бизнес в связи с произошедшими изменениями стал одним из самых прибыльных;

– в-третьих, основным блоком имущества, которым обладают и распоряжаются муниципалитеты, органы власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы власти, является земля.

Коррупция как явление вызывает недоверие граждан к институтам публичной власти, разрушает государство, ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, о чем имеется значительное число свидетельств, в том числе и печальные события в Украине, начавшиеся в ноябре 2013 г.

Незаконное предоставление земельного участка может создать прямую угрозу жизни граждан, а также вызывает значительные негативные последствия для отдельных категорий граждан, например для участников долевого строительства.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, что в значительной степени предопределяет социальную (общественную) значимость прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей.

Полагаем необходимым выделить несколько факторов, определяющих актуальность прокурорского надзора на данном направлении:

– высокий уровень нарушений законов о распоряжении землей, в том числе вызвавших большой общественный резонанс, о чем свидетельствуют митинги и голодовки «обманутых дольщиков», митинги и собрания граждан в связи со строительством объектов в береговых полосах водных объектов, на землях лесного фонда и особоохраняемых территориях;

– значительная роль органов прокуратуры в обеспечении законности в данной сфере общественных отношений, фактически в современных условиях прокуратура является единственным органом государственной власти, имеющим достаточно полномочий и средств для осуществления надзора за законностью предоставления земельных участков и пресечения незаконного строительства, так как в ряде случаев органы государственного контроля остаются бессильны или бездействуют.

Исходя из указанных выше факторов и совокупности задач, стоящих в современных условиях перед государством, решением коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 июля 2015 г. «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2015 года

³ Рос. газета. 1992. № 39.

и задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2015 года» прокурорам определено в ходе осуществления надзора за исполнением законодательства, регулирующего вопросы распоряжения федеральным имуществом, добиваться своевременной регистрации на него права собственности государства и оформления необходимых правоустанавливающих документов, соблюдения порядка передачи его в аренду или собственность, правомерности оценки стоимости имущества при выкупе, надлежащего учета в реестре федерального имущества всех объектов, включая земельные участки, пресекать факты использования имущества не по назначению, незаконного перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории.

Актуальность прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей отмечена О. В. Калугиной⁴. Автором проанализированы 93 докладные записки прокуратур о результатах работы за 2010 г. (субъектов РФ, управлений в федеральных округах, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры), из содержания которых следует, что значительное число незаконных правовых актов в сфере землепользования носит управленческий характер, связано с распоряжением земельными участками.

В теории прокурорского надзора существует несколько точек зрения о «широте» понятия предмета прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Одни авторы полагают, что органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением только законов федерального и регионального уровней; другие авторы понятие «предмет» надзора расширяют и указывают, что прокурор осуществляет надзор и за исполнением подзаконных актов. В связи с тем что надзор за исполнением законов о распоряжении землей является составной частью надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, подобная полемика имеет отношение и к определению предмета надзора за исполнением законов при распоряжении землей.

В соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора на данном направлении является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспече-

⁴ См.: Калугина О. В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 13–18.

нием прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, и соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Исходя из положений ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Кроме того, нормы земельного права могут содержаться в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, которые должны соответствовать Земельному кодексу Российской Федерации. Нормы земельного законодательства могут также содержаться в подзаконных нормативных правовых актах органов власти различных уровней.

Необходимо учитывать, что земля является объектом собственности, распоряжение которым регламентируется не только нормами земельного законодательства, но и гражданского законодательства, законодательства, определяющего основные принципы организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, порядок функционирования государственных и муниципальных предприятий, коммерческих организаций, государственной регистрации прав на объекты недвижимости.

Некоторые авторы толкуют положения п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в буквальном смысле. В частности, В. Б. Ястребов полагает, что прокуратура в силу своего государственно-правового статуса обязана осуществлять надзор за законностью подзаконных актов, но не за их исполнением, а исполнение подзаконных актов – это предмет заботы органов исполнительной власти, контролирурующих органов⁵. А. Я. Сухарев считает, что законодательство о прокуратуре вполне определено и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов, специалистами в области прокурорского надзора периодически высказываются суждения об относимости к предмету надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных актов. Правда, в последние годы такого рода суждения стали формироваться более взвешенно. Сейчас признание относимости подзаконных актов к предмету прокурорского надзора оговаривается достаточно жесткими условиями, суть которых сводится к тому, чтобы они имели нормативный характер, чтобы ранг подзаконных актов соответствовал уровню высших органов государственной власти, и на издание такого рода подзаконных актов указанные органы имели бы специальные полномочия⁶.

⁵ См.: Настольная книга прокурора : учебник / под общ. ред. С. И. Герасимова. М., 2002. С. 209.

⁶ См.: Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. А. Я. Сухарева. М., 2003. С. 205–206.

Ю. Е. Винокуров указывает, что употребляемый в ст. 1, 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» термин «закон» следует понимать в собирательном значении, близком к термину «законодательство», а не буквально⁷, т.е. относить к предмету прокурорского надзора за исполнением законов и подзаконные акты Президента РФ и Правительства РФ. В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ, являясь Главой государства, а Правительство РФ – высшей исполнительной властью, реализуя возложенные на них полномочия, издают нормативные акты – указы и постановления, регулирующие общественные отношения, касающиеся различных сфер жизни и деятельности общества и обязательные для исполнения на всей территории России. Нередко акты Президента РФ и Правительства РФ выполняют роль первичного или единственного источника правового регулирования, поскольку те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы. В связи с этим нормативные указы и постановления Президента РФ и Правительства РФ не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора. По этой причине законом отдельно не упомянут надзор за законностью актов, издаваемых Президентом РФ и Правительством РФ.

Н. Н. Карпов предлагает включить в содержание предмета деятельности прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов положения об осуществлении прокурором надзора за исполнением принятых в порядке опережающего нормотворчества имеющих нормативный характер указов Президента РФ⁸.

На наш взгляд, точки зрения Ю. Е. Винокурова, Н. Н. Карпова являются более обоснованными, поскольку практика прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов свидетельствует об эффективности и целесообразности включения в предмет надзора исполнение не только законов, но и подзаконных актов, содержащих в себе нормы земельного права. При проведении органами прокуратуры проверок в сфере земельных правоотношений неизбежно возникает необходимость изучения и проверки исполнения должностными лицами норм федеральных, региональных, а также муниципальных подзаконных нормативных правовых актов.

Так, согласно ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹, органы прокуратуры РФ осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов),

⁷ См.: Прокурорский надзор : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. М., 2005. С. 121.

⁸ См.: Карпов Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 5(31). С. 26–31.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. С. 3822.

законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

В то же время существует значительное противоречие между требованиями п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и иными законами. В частности, ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно расширяет пределы предмета прокурорского надзора, включая надзор за уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰ не содержит конкретной нормы, определяющей пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами государственной власти субъекта Федерации. Однако ч. 1 ст. 27 указанного закона определяет, что правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Значительное число федеральных и региональных законов включают в себя отсылочные (бланкетные) нормы, которые наделяют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления полномочиями по регулированию правоотношений нормативными правовыми актами, не имеющими статуса закона.

Например, ст. 13.1 Закона Воронежской области от 13 мая 2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области»¹¹ определен порядок предоставления многодетным гражданам в собственность бесплатно земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Вместе с тем ведение реестра многодетных граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков на территории Воронежской области и порядка формирования и ведения перечня земельных участков, подлежащих бесплатному предоставлению в собственность граждан, имеющих трех и более детей, на территории Воронежской области, утверждены постановлениями правительства Воронежской области от

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. С. 5005.

¹¹ Собр. законодательства Воронежской области. 2008. № 5. С. 148.

25 сентября 2012 г. № 845¹² и 3 октября 2012 г. № 886¹³ соответственно. Предметом проверки исполнения законов при предоставлении земельных участков многодетным гражданам также будет являться исполнение законов при ведении реестра многодетных граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков, и формировании и ведении перечня земельных участков, которые регламентированы исключительно подзаконными нормативными правовыми актами органа исполнительной власти Воронежской области.

Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подп. 6 и 7 ст. 39.5 настоящего Кодекса, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Итак, предмет прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей не ограничивается исполнением законов всех уровней, но включает в себя надзор за исполнением нормативных правовых актов органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Вместе с тем осуществление надзора за исполнением всех нормативных правовых актов указанных выше органов, учитывая численность работников органов прокуратуры Российской Федерации и количество поставленных перед ними задач, фактически невозможно. Поэтому необходимо выработать и закрепить на законодательном уровне критерии определения нормативных правовых актов, не относящихся к законам, за исполнением которых должен осуществлять надзор прокурор.

Учитывая имеющиеся место коллизии в современном законодательстве, сложившуюся практику прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, полагаем, что назрела необходимость внесения изменений в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Предлагаем изложить названную норму в следующей редакции:

«1. Предметом надзора являются:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, а также имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного

¹² Собр. законодательства Воронежской области. 2012. № 27. С. 892.

¹³ Там же. № 28. С. 921.

управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

исполнение органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте, иных правовых актов, имеющих нормативный характер, в случаях, установленных федеральными законами;

соответствие законам и имеющим нормативный характер указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте».

*Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации*

*Патлаев Д. Е., соискатель, Остро-
гожский межрайонный прокурор Воро-
нежской области*

E-mail: samorodova82@mail.ru

Тел.: 8-920-460-61-06

*Academy of the Russian Federation
Prosecutor General's Office*

*Patlaev D. E., Competitor, Ostrogozhsky
Interdistrict Prosecutor of Voronezh Region*

E-mail: samorodova82@mail.ru

Tel.: 8-920-460-61-06

УДК 347.73

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДМЕТА
И СУБЪЕКТОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА
ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОТНОШЕНИЯМ
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

А. Г. Пауль

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 13 июля 2016 г.

Аннотация: *поднимается вопрос о несоответствии предмета бюджетно-правового регулирования и субъектного состава бюджетных отношений применительно к отношениям, касающимся доходов и расходов бюджетов, и бюджетным контрольным отношениям. Анализируются причины выявленного несоответствия. Обосновываются предложения об устранении указанных недостатков, об ограничении предмета бюджетного контроля предметом бюджетного права и кругом участников бюджетного процесса.*

Ключевые слова: *бюджет, бюджетный контроль, государственный (муниципальный) финансовый контроль, объекты контроля, участники бюджетного процесса, предмет бюджетного права, субъекты бюджетного права.*

Abstract: *the paper deals with some contradictions in sphere and subjects of budget law in relation to budget revenues, budget expenditures and budgetary control. The author analyses reasons of the contradictions and proposes to set (to limit) the field of budget control by the sphere of budget law and budget process participants.*

Key words: *budget, budgetary control, state (local) financial control, objects of control, budget process participants, sphere of budget law, subjects of budget law.*

Вопросы предмета правового регулирования и субъектного состава бюджетного права в определенной мере разрабатывались как в советское время, так и в постсоветский период. После принятия Бюджетного кодекса РФ определенные позиции по этим вопросам были сформулированы судебными органами.

Необходимость уточнения предмета и субъектов бюджетного права не всегда связана с подробным описанием данных вопросов в финансово-правовой литературе. Часто предмет бюджетно-правового регулирования формулируется через предмет финансового права, т.е. называются этапы финансовой деятельности (формирование, распределение и использование) и делается указание на бюджетные фонды. В связи с этим используется понятие бюджетная деятельность государства и муниципальных образований как аналог финансовой деятельности государства

и муниципальных образований (публичной финансовой деятельности)¹. С одной стороны, такой подход имеет положительные моменты, так как позволяет обозначить, что бюджетное право – подотрасль финансового права. Однако указанное определение предмета бюджетно-правового регулирования не позволяет отграничить бюджетное право от других подотраслей и институтов финансового права, непосредственно связанных с бюджетным правом. На практике возникали вопросы отграничения бюджетного права и налогового права, а также бюджетного права и норм, регулирующих осуществление бюджетных расходов.

В настоящее время применительно формирования доходов бюджетов ситуация разъяснилась с учетом позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П², а также с учетом норм Налогового кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ. Налоговое право регулирует отношения по уплате налогов (ст. 45 НК РФ), а также по их перечислению банками в бюджетную систему (ст. 60 НК РФ). Распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы регулируется бюджетным законодательством (ст. 40, 218 БК РФ).

Несколько сложнее представляется ситуация с регулированием осуществления расходов бюджетов. В настоящее время имеются основания считать правомерной позицию о том, что бюджетное право регулирует лишь *организацию* осуществления расходов бюджетов. Основания же их осуществления и сами отношения между публично-правовым образованием (собственником бюджетных средств) и конечным получателем (физическим или юридическим лицом, другим публично-правовым образованием) находятся за рамками бюджетного и, как правило, финансового права³.

Указанные выше позиции относительно предмета бюджетного права взаимосвязаны с определением субъектного состава бюджетных отношений. К настоящему времени устоялась позиция, в соответствии с которой круг субъектов бюджетного права уже по сравнению с субъектами финансового права. К субъектам бюджетного права следует относить публично-правовые образования (ст. 7–9 БК РФ), а также участников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ), которые фактически представлены различными государственными и муниципальными органами, а также

¹ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н. И. Химичевой. М., 2001. С. 53–71; Соколова Э. Д. Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства // Государство и право. 2008. № 5. С. 49–55; Матненко А. С. Бюджетная деятельность государства как финансово-правовая категория // Законодательство и экономика. 2008. № 6; Корякин А. Г. Понятие бюджетной деятельности государства // Финансовое право. 2014. № 9. С. 34–38; и др.

² По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 42. Ст. 5211.

³ Подробнее см.: Худяков А. И. Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М. К. Сулейменов [и др.]. СПб., 2010. С. 73.

казенными учреждениями. Бюджетное право не регулирует отношения с участием физических лиц и большинства юридических лиц⁴.

На наш взгляд, существующие положения о предмете бюджетного права и о его субъектах в определенной мере были сформулированы на основе исследования отношений, связанных с формированием доходов бюджетов и осуществлением бюджетных расходов. Именно эти отношения составляют основу предмета бюджетно-правового регулирования, что следует в том числе из ст. 1 БК РФ. Однако традиционно неотъемлемой частью бюджетного права являлся бюджетный контроль. В то же время вопросы предмета и субъектного состава бюджетно-правового регулирования не так часто анализировались применительно к контрольным отношениям.

В 2014 г. существенно изменились подходы к регулированию бюджетного контроля. Изменения затронули и категориальный аппарат бюджетного права, на что обращалось внимание учеными⁵. Данные изменения в определенной мере поставили вопрос о границах бюджетного права и об особенностях его субъектного состава применительно к контрольным отношениям.

Указанные вопросы возникли в первую очередь в связи с введением ст. 266.1 БК РФ, закрепившей состав объектов государственного (муниципального) финансового контроля⁶. Как следует из содержания указанной нормы, к объектам контроля она относит помимо участников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ) также всех иных юридических лиц (не только казенные учреждения) и физических лиц. Тем самым в предмет контрольной деятельности включаются отношения не только по организации осуществления расходов бюджетов, но и по использованию бюджетных средств. Отметим, что указанные формулировки ст. 266.1 БК РФ приводят на практике к фактическому расширению состава субъектов бюджетного права, включению сюда неучастников бюджетного процесса⁷. Например, в одном из судебных актов указывалось, что «суд пришел к

⁴ См.: *Бесчеревных В. В.* Развитие советского бюджетного права. М., 1960. С. 16 ; *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 55 ; *Козырин А. Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2006. № 1. С. 426 ; и др.

⁵ См., например: *Ялбулганов А. А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 8. С. 10–16.

⁶ Мы присоединяемся к критике использования термина объект контроля применительно к подконтрольным субъектам. В финансово-правовой литературе под объектами финансового контроля чаще понимают «возникающие в рамках финансовой деятельности государства бюджетные отношения между участниками бюджетного процесса на всех его стадиях» (*Ильин А. Ю., Моисеенко М. А.* Правовая доктрина финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 4. С. 18). Однако в настоящей статье для удобства в отдельных случаях будем называть подконтрольных субъектов объектами контроля.

⁷ Термин «неучастники бюджетного процесса» часто используется как собирательное понятие для описания всех тех лиц, которые не входят в состав участников бюджетного процесса, указанных в ст. 152 БК РФ.

правильному заключению о том, что Общество, получив бюджетные средства, стало участником расходов бюджета и в силу пункта 1 статьи 266.1 БК РФ – объектом финансового контроля (составной частью бюджетных правоотношений), а значит, приняло статус субъекта бюджетных правоотношений»⁸.

Возможно, к указанной ситуации привело использование более широкого, чем следовало бы, наименования раздела 9 и главы 26 БК РФ, которая обозначена не как бюджетный контроль, а как государственный (муниципальный) финансовый контроль. В литературе обращалось внимание на то, что термины «государственный (муниципальный) финансовый контроль» и «бюджетный контроль» используются как синонимы. Однако понятие «государственный (муниципальный) финансовый контроль» несколько шире, чем понятие «бюджетный контроль», поскольку государственный (муниципальный) финансовый контроль решает общие задачи, а бюджетный контроль – более частные и конкретные, связанные непосредственно с бюджетными средствами и бюджетным процессом»⁹. Соответственно использование в БК РФ более широкого понятия привело к тому, что отдельные лица считали обоснованным наполнить соответствующий раздел и главу БК РФ более широким, чем бюджетный контроль, содержанием. Например, в Решении Комитета по бюджету и налогам от 24 октября 2012 г. № 45/1 «О проекте федерального закона № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» обращалось внимание на то, что «Счетная палата отмечает, что в новой редакции статьи 266 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяется ограниченный перечень объектов государственного (муниципального) финансового контроля, что противоречит нормам Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», в соответствии с которыми контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, на деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосу-

⁸ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 26 августа 2015 г. по делу № А11-6953/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 декабря 2015 г. № Ф01-5204/2015, Ф01-5205/2015 данное постановление оставлено без изменения.)

⁹ *Бойко Н. Н.* Проблемы организации финансового контроля в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2014. № 3. С. 21.

дарственных некоммерческих организаций, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества»¹⁰. По мнению Счетной палаты РФ, Бюджетный кодекс РФ должен регулировать не только контроль, касающийся бюджетных средств, но и использование и управление федеральной собственностью и даже использование льгот. Не оспаривая необходимость данных направлений контрольной деятельности Счетной палаты РФ, вряд ли имеются основания для включения их в предмет контрольной деятельности, регулируемой БК РФ.

С учетом указанных положений возникает вопрос, следует ли относить контрольные отношения между органами бюджетного контроля и неучастниками бюджетного процесса к предмету бюджетного права, и надо ли расширять круг субъектов бюджетного права применительно к таким контрольным отношениям.

Интересно, что ст. 1 БК РФ к бюджетным отношениям относит лишь те, которые складываются между субъектами бюджетных правоотношений. При этом относительно контроля в ст. 1 БК РФ упоминаются складывающиеся между субъектами бюджетных правоотношений отношения по контролю за исполнением бюджетов.

Как представляется, при установлении состава объектов бюджетного контроля использовался иной подход.

Из содержания ст. 266.1 БК РФ можно выделить два критерия, по которым неучастники бюджетного процесса были включены в объекты бюджетного контроля:

1) наличие договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета. Здесь можно выделить юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, государственных (муниципальных) контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги данных юридических лиц; юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования; кредитные организации, осуществляющие

¹⁰ О проекте федерального закона № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации»: решение Комитета по бюджету и налогам от 24 октября 2012 г. № 45/1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

2) участие публично-правовых образований в учреждении (уставном (складочном) капитале) организации. Сюда можно отнести бюджетные и автономные государственные и муниципальные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия; государственные корпорации и государственные компании; хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах.

На наш взгляд, требует оценки обоснованность включения каждой из указанных двух групп лиц в состав объектов бюджетного контроля.

Логика авторов данных изменений в определенной мере видна из Пояснительной записки к проекту федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹, которая в свою очередь была основана на распоряжении Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»¹².

В разделе IX Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. указывалось, что «правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти в рамках бюджетного законодательства». В Пояснительной записке к проекту закона также указывалось, что «в целях применения БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль предлагается определить как финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений. Определение границ правового регулирования финансового контроля бюджетными правоотношениями предлагается осуществить с учетом того, что в Налоговом кодексе Российской Федерации, Таможенном кодексе Российской Федерации, федеральных законах «О валютном регулировании и валютном контроле», «О банках и банковской деятельности», а также других федеральных законах определены иные виды финансового контроля. В связи с этим государственный (муниципальный) финансовый контроль должен быть направлен на обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти, в рамках бюджетного законодательства».

¹¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 28. Ст. 3720.

Вышеуказанные положения ориентируют на то, что авторы новой (действующей) редакции гл. 26 БК РФ ограничивали бюджетный контроль (государственный (муниципальный) финансовый контроль) предметом бюджетного права, а состав подконтрольных субъектов – участниками бюджетного процесса.

Однако последующие пояснения указанных документов создали неопределенность относительно границ бюджетного контроля.

1. Применительно к отношениям, вытекающим из договоров о предоставлении средств из бюджетов, в разделе IX Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. указывалось, что «бюджетное законодательство должно исходить из обязательности для участников бюджетного процесса в отношениях, не основанных на административном или ином властном подчинении, включения в разрабатываемые ими проекты договоров с контрагентами о предоставлении средств из бюджета (за исключением государственных (муниципальных) контрактов о поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг) условий об их согласии на проведение проверок по соблюдению целей и условий предоставления целевых средств из бюджета. Проведение подобных проверок участниками бюджетного процесса должно рассматриваться не как их право, а как обязанность, вытекающая из бюджетного законодательства Российской Федерации по конкретным видам расходов, порядок осуществления которых является предметом государственного (муниципального) финансового контроля. Внедрение этого подхода означает перемещение основной ответственности за соблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации как части административного права и соответственно ответственности за соблюдение условий предоставления целевых средств из бюджета (бюджетных кредитов, гарантий, субсидий) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на органы государственной власти, на которые возложены функции по установлению порядка предоставления указанных средств, и на получателей бюджетных средств, заключающих гражданско-правовые договоры от имени соответствующих публично-правовых образований». Аналогичная позиция повторялась в Пояснительной записке к вышеуказанному законопроекту.

На наш взгляд, именно указанные внутренне противоречивые положения размыли границы бюджетного контроля и бюджетного права в целом.

С одной стороны, авторы изменений правомерно признают, что участники бюджетного процесса могут участвовать в отношениях, не носящих властного характера, а также что договоры, заключаемые получателями бюджетных средств, носят гражданско-правовой характер. С другой стороны, в рассматриваемых документах не совсем обоснованно указывается, что порядок осуществления проведения проверок соблюдения целей и условий предоставления средств из бюджетов является предметом государственного (муниципального) финансового контроля. Именно в результате такого подхода неучастники бюджетного процесса оказались

подконтрольными субъектами (объектами) в рамках бюджетных контрольных отношений.

Указанное положение вряд ли можно признать правильным. Следует поддержать позицию о том, что контроль, регулируемый бюджетным законодательством, должен иметь своим предметом соблюдение бюджетного законодательства и осуществляться в отношении субъектов бюджетного права (участников бюджетного процесса). Многие ученые отмечали, что «объектом финансового контроля являются возникающие в рамках финансовой деятельности государства бюджетные отношения между участниками бюджетного процесса на всех его стадиях»¹³, «принципиально важным в системе организации финансового контроля является ограничение его объектов участниками бюджетного процесса»¹⁴.

Контроль за организациями и физическими лицами, получающими средства из бюджетов на основании договоров, вряд ли правильно обозначать в качестве бюджетного, фактически расширяя при этом предмет бюджетно-правового регулирования. Очевидно, что данный вид контроля необходим. В то же время следует найти для него правильное место в системе российского права. В литературе бюджетный контроль определяется как «разновидность финансового контроля деятельности участников бюджетного процесса, связанной с мобилизацией, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы, осуществляемого уполномоченными органами»¹⁵. Применительно к данному виду контрольной деятельности ученые отмечали, что «обязанности юридических лиц, не являющихся казенными учреждениями и получающих средства из бюджетов в виде кредитов, субсидий, платы за товары, работы, услуги, регулируются не бюджетным законодательством, а договором о предоставлении бюджетных средств. Поэтому распространение финансового контроля на лиц, получающих средства на договорной основе, является расширением предмета финансового контроля, что может привести к двойной ответственности за одно и то же правонарушение – в рамках гражданского и бюджетного законодательства. В то же время такой подход не означает отказ от осуществления контроля над соблюдением целей и условий предоставления бюджетных средств. Контроль обязательно должен осуществляться, но в рамках гражданско-правовых отношений»¹⁶. В литературе сформулированы аргументы, обосновывающие данную позицию. Отмечается, что бюджетное законодательство регулирует отношения лишь с участниками бюджетного процесса, нормы

¹³ Ильин А. Ю., Моисеенко М. А. Указ. соч. С. 18. См. также: Золотарева А. Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12 ; Свинарев В. В. Финансовый контроль в России : системность в основе? // Право и экономика. 2011. № 6. С. 4–9.

¹⁴ Свинарев В. В. Указ. соч. С. 5.

¹⁵ Комягин Д. Л. Бюджетное право России : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина. М., 2012. С. 160.

¹⁶ Свинарев В. В. Указ. соч. С. 4–9.

БК РФ, посвященные порядку предоставления частному сектору бюджетных инвестиций, субсидий, кредитов, регламентируют не собственно права и обязанности их получателей, а условия заключения с ними договоров о предоставлении бюджетных средств. Таким образом, права и обязанности юридических лиц, не являющихся казенными учреждениями, и получающих бюджетные средства в виде кредитов, субсидий, платы за товары, работы, услуги, регулируются не бюджетным законодательством, а договорами об их предоставлении. В связи с этим делается вывод о целесообразности исключения юридических лиц, не являющихся казенными учреждениями, из числа объектов финансового контроля и об ограничении роли бюджетного законодательства требованием включения в любые договоры о предоставлении из бюджета средств в качестве обязательного условия согласия получателя на проведение проверок соблюдения целей и условий их предоставления¹⁷.

Как указывалось выше, авторы Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. осознавали указанные обстоятельства и частично воспроизвели их. Однако желание сохранить контроль за движением средств из бюджетов вне рамок отношений между участниками бюджетного процесса повлекло современное состояние правового регулирования. Представляется, подобная ситуация возникла в связи с тем, что при установлении границ бюджетного контроля обращается внимание не только и не столько на предмет бюджетно-правового регулирования и на состав субъектов бюджетного права, сколько на объект соответствующих отношений. Иными словами, распространено мнение о том, что бюджетный контроль должен иметь место там, где имеется движение бюджетных средств, контроль должен «следовать» за бюджетными средствами. Отсюда для того чтобы определить границы предмета бюджетного права и субъектного состава применительно к бюджетному контролю, следует выяснить, до какого момента денежные средства имеют характер бюджетных средств. Как представляется, денежные средства могут именоваться бюджетными средствами, пока они находятся на счетах бюджетов. Такая позиция была высказана учеными еще в 2000 г. Д. Л. Комягин писал, что «бюджетные средства – это денежные средства, находящиеся в собственности федерального бюджета, т.е. средства, размещенные на счетах соответствующего бюджета»; «согласно Бюджетному кодексу пока денежные средства существуют в системе счетов федерального казначейства, они, безусловно, являются бюджетными средствами и регулирование их использования осуществляется в соответствии с нормами бюджетного законодательства»¹⁸. После того как денежные средства были по тем или иным основаниям списаны со счетов бюджетов, вряд ли имеются основания именовать их бюджетными средствами.

¹⁷ Подробнее см.: Золотарева А. Б. Указ. соч.

¹⁸ Комягин Д. Л. Проблемы определения бюджетных средств // Право и экономика. 2000. № 7.

Видимо, указанный подход поддерживается Министерством финансов РФ и Федеральным казначейством РФ. Например, рассматривая вопрос о нецелевом использовании бюджетных средств и о возможности обращения взыскания на средства бюджетных учреждений финансовые органы обратили внимание на то, что «бюджетное учреждение не является участником бюджетного процесса, а субсидия, поступившая учреждению, не является средством бюджета»¹⁹. Из этой позиции делается вывод о том, что «с точки зрения изложенной выше позиции Минфина России данные бюджетные ассигнования, распределяемые учредителем бюджетного учреждения, с момента предоставления указанных средств бюджетному учреждению перестают считаться бюджетными средствами»²⁰.

С учетом изложенных положений интересно привести терминологию проекта нового БК РФ, в ст. 5 которого предлагается употреблять понятия «получатель бюджетных средств» и «получатель средств из бюджета»²¹. Из этих предложений видно, что авторы делят субъектов права в зависимости от того, участвуют ли они в отношениях, объектами которых являются бюджетные средства или средства, которые ранее были бюджетными средствами, но к моменту возникновения данного правоотношения уже утратили данный статус.

Подобный подход, отграничивающий бюджетные средства и средства из бюджетов, на наш взгляд, позволяет правильно очертить границы бюджетного контроля. Бюджетный контроль осуществляется в отношении бюджетных средств, а контроль в отношении средств из бюджетов выходит за рамки непосредственно бюджетного контроля.

2. Как указывалось ранее, другой причиной включения неучастников бюджетного процесса в состав объектов бюджетного контроля является участие публично-правовых образований в учреждении (уставном (складочном) капитале) организации.

В Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. причины включения данных субъектов в состав подконтрольных не указывались. Однако в Пояснительной записке к указанному выше законопроекту авторы изменений решили, что «в отношении бюджетных и автономных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах введение требований о включении в проекты договоров условий о согласии на проведение проверок не требуется, поскольку такие юри-

¹⁹ По вопросам исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений : письмо Минфина России № 02-13-07/3919, Казначейства России № 42-7.4-05/5.1-545 от 26 сентября 2012 г. // Официальные документы в образовании. 2012. № 34.

²⁰ Карандаев И. Ю. Понятие «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 775–780.

²¹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=22153>

дические лица используют имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности соответствующего публично-правового образования, а также средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в значительном объеме. В связи с этим законопроектом предусматривается обязанность главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, ответственных за предоставление средств из бюджета, обеспечить соблюдение юридическими лицами, не являющимися участниками бюджетного процесса, условий, на которых средства из бюджета были им предоставлены». Из данных положений следует, что причиной включения указанных лиц в объекты бюджетного контроля является использование имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности соответствующего публично-правового образования, и использование средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в значительном объеме.

На наш взгляд, указанные причины могут являться основанием для осуществления контроля за указанными лицами, однако данный контроль также не следует относить к бюджетному.

Использование имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности соответствующего публично-правового образования, вряд ли можно включать в предмет бюджетного права, так как бюджетное право как подотрасль финансового права регулирует исключительно денежные отношения. Передача имущества данным организациям осуществляется не в рамках финансового, а в рамках гражданского права. В гражданском законодательстве есть специальные нормы, регулирующие внесение вкладов в уставные (складочные) капиталы организации, а также передачу имущества по иным основаниям. В связи с этим контроль за использованием указанного имущества должен включаться в предмет гражданско-правового регулирования. Например, в гражданском законодательстве предусмотрены контрольные правомочия акционеров и участников хозяйственных товариществ и обществ²². «Дополнение» этих полномочий бюджетным контролем может повлечь нарушение норм ст. 124 ГК РФ, в соответствии с которой Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

Относительно контроля за использованием средств из бюджетов в качестве причины включения организаций в объекты бюджетного контроля могут быть высказаны те же возражения, что и относительно предыдущей группы неучастников бюджетного процесса, которые получают средства из бюджетов. Контроль в данном случае необходим, однако включение его в предмет бюджетно-правового регулирования вряд ли может быть оправдано.

²² На данное обстоятельство обращалось внимание в финансово-правовой литературе (см.: *Золотарева А. Б. Указ. соч.*).

Изложенные аргументы свидетельствуют, на наш взгляд, о том, что бюджетный контроль должен ограничиваться предметом бюджетно-правового регулирования, являться контролем за отношениями, включаемыми в предмет бюджетного права, и осуществляться за участниками бюджетного процесса. Расширение бюджетного контроля размывает границы бюджетного права и способно привести к вторжению в сферу регулирования иных отраслей права.

В то же время необходимо осуществление контроля за использованием средств из бюджетов неучастниками бюджетного процесса. Однако в законодательстве должна быть четко видна граница отличия бюджетного контроля от контроля за неучастниками бюджетного процесса при получении и использовании ими средств из бюджетов. Может возникнуть вопрос о месте закрепления норм о контроле за неучастниками бюджетного процесса при получении и использовании ими средств из бюджетов. С одной стороны, можно было бы предложить исключить их из БК РФ, так как они не являются предметом бюджетно-правового регулирования. Однако, возможно, с точки зрения удобства правоприменения включение таких норм в БК РФ является оправданным. Здесь можно обратить внимание на то, что имеется тенденция к «превращению» БК РФ в некоторых моментах в смешанный акт, т.е. в нормативный акт, который содержит нормы не только бюджетного права, но и иных правовых институтов. В проекте нового БК РФ предлагается закрепить нормы, касающиеся лиц, которые не являются участниками бюджетного процесса. Например, имеется статья, посвященная особенностям осуществления расходов бюджетными и автономными учреждениями (ст. 239 проекта нового БК РФ). В связи с этим включение в БК РФ норм, которые прямо не регулируют бюджетные отношения, может быть оправдано удобством для их восприятия. Однако правоприменитель должен четко видеть и осознавать границу между нормами, регулирующими бюджетные отношения, и иными нормами.

Воронежский государственный университет

*Пауль А. Г., доктор юридических наук,
доцент кафедры финансового права*

E-mail: pag@law.vsu.ru

Тел.: 8-901-993-66-05

Voronezh State University

Paul A. G., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: pag@law.vsu.ru

Tel.: 8-901-993-66-05

НАЛОГОВЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В УСЛОВИЯХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ИНТЕГРАЦИОННОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО
НАЛОГОВОГО ПРАВА*

К. А. Пономарева

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

Поступила в редакцию 3 августа 2016 г.

Аннотация: рассматриваются границы налогового суверенитета и налоговых полномочий, установленных национальным правом, анализируются критерии их расширения или сужения.

Ключевые слова: налоговый суверенитет, интеграция, налоговое право, Европейский союз, Евразийский экономический союз, прямые налоги, гармонизация.

Abstract: the article deals with border tax sovereignty and tax authority established by national law, analyzes the criteria for their expansion or contraction.

Key words: tax sovereignty, integration, tax law, European Union, Eurasian Economic Union, direct taxes, harmonization.

Налоги составляют ядро финансовой системы государства и основной источник его доходов. Право государства устанавливать налоги традиционно признается одним из проявлений суверенитета, функцией, необходимой для существования государства¹. Глобализация и развитие международной торговли обусловили разворот налоговой политики государств по всему миру: на их налоговые системы все больше воздействуют трансграничные операции, что так или иначе ограничивает налоговый суверенитет.

Как справедливо отмечает А. О. Четвериков, «наиболее глубинным противоречием, заложенным в самой природе международной интеграции, является конфликт между объединительными устремлениями государств и их нежеланием поступаться ради этого своей национальной индивидуальностью (идентичностью), включая самобытные правовые институты и традиции»². Налогообложение до сих пор является сферой, в которой государства – члены интеграционных объединений сохраняют суверенитет, особенно в сфере прямого налогообложения. Полномочия по налогообложению вступают в конфликт с целями этих объединений,

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским гуманитарным научным фондом проекта научных исследований № 16-03-50135 «Наднациональные правовые механизмы налогового регулирования в Евразийском экономическом союзе и Европейском союзе (сравнительно-правовое исследование)».

¹ Terra B., Wattel P. European Tax Law, 6th edition. 2012, p. 8.

² Четвериков А. О. Метод «второго режима» в современном интеграционном праве : практика Европейского союза, перспективы Евразийского экономического союза // Законы России : опыт, анализ, практика. 2016. № 1. С. 61.

особенно основными экономическими свободами. Эти свободы, закрепленные как в учредительных договорах международных организаций и развивающих их положениях актах «жесткого права» (например, директивах ЕС), так и в актах «мягкого права», оказывают влияние на национальные налоговые системы. Аналогичное воздействие оказывают на них двусторонние налоговые соглашения между государствами. Хотя эти соглашения могут рассматриваться и как проявление налогового суверенитета, они в то же время ограничивают налоговые полномочия договаривающихся сторон.

Глобализация и свобода передвижения имеют следствием то, что товары, услуги, капитал и рабочая сила способны перемещаться быстрее и в большем количестве направлений. С одной стороны, это дает широкие возможности налогоплательщикам перемещать налоговую базу в низконалоговые юрисдикции или способствовать ее размыванию, с чем активно борются государства-члены. С другой стороны, перемещения налогоплательщиков ведут к налоговой конкуренции между государствами, которые стремятся привлечь налогоплательщиков всеми возможными способами: специальными режимами, низкими ставками и др. Беспрецедентное развитие информационных технологий и информационных потоков делает национальные налоговые системы объектом сравнения: поскольку налогообложение является одним из определяющих факторов привлечения прямых инвестиций, оно становится важнейшим инструментом конкуренции для национальной экономики.

В российском законодательстве понятие «налоговый суверенитет» не имеет легального определения. Данное понятие встречается в решениях Конституционного Суда РФ, однако определений ему не дается³.

Этимологически суверенитет означает независимость⁴, и изначально это понятие применялось к отношениям между монархом и подданными⁵. Удивительно, как понятие суверенитета было перенесено с этих отношений неравенства на отношения независимых государств и стало априори связано с принципом равенства. Считается, что впервые в евро-

³ По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции»: постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 197; По жалобе ТОО «Агроинвест-КБМ» на нарушение конституционных прав граждан частью второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» и пунктом 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 1998 г. № 190-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁴ От лат. *super, superus, superanus*, zur Wortgeschichte H. Boldt, Staat und Souveränität, 1990, 99 ff.

⁵ См.: *Beaulac S.* The Social Power of Bodin's 'Sovereignty' and International Law, *Melbourne Journal of International Law*, Bd. 4 (2003), 1-28; A. van Staden/H. Volleard, *The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-territorial World?*, in: Gerhard Kreijen (Hrsg.), *State, Sovereignty, and International Governance*, 2002, 165.

пейской философии понятия суверенитета и интеграции были связаны в трактате «К вечному миру» И. Канта⁶.

Современных подходов к понятию суверенитета достаточно много, и они часто неоднозначны. Согласно П. Гугенхайму, принципы суверенитета и равенства нередко смешиваются, тем самым усиливая идеологическую нагрузку понятия «суверенитет»⁷. Х. Крюгер понимает суверенитет как «нейтрализацию международных отношений и столкновений, поскольку он запрещает правовые оценки одним государством другого как проявления, нарушающие принцип равенства»⁸. Х. Кельзен видел главное отличие государства от любой другой организации в наличии у него суверенитета, считая, однако, что государство может быть суверенным, только если существует примат национального права⁹.

Суверенное равенство государств означает, что все государства, независимо от их размеров и численности населения, экономических и военных возможностей, формы правления и других характеристик, обладают равным объемом прав, как и индивиды. Как отмечается в литературе, вследствие экономической и политической глобализации суверенитет стал терять свое значение неделимой, неоспоримой и верховной государственной власти¹⁰. Свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы делает государственные границы условными, а сфер сотрудничества государств становится все больше.

В. В. Полякова и С. П. Котляренко обращают внимание на то, что необходимо отличать территориальное верховенство от юрисдикции государства. Территориальное верховенство выражает всю полноту налоговой власти государства во всех ее конституционных формах (законодательной, исполнительной и судебной), но только в пределах его территории. Юрисдикция же государства означает возможность устанавливать права и обязанности для лиц, определенным образом связанных с конкретным государством: гражданством, экономическим взаимодействием и др¹¹. А. А. Шахмаметьев уточняет, что в данном случае термин «налоговая юрисдикция» используется в функциональном значении для раскрытия полномочий государства в сфере налогообложения и применяется также в организационно-юридическом понимании для обозначения публично-правовых образований, обладающих суверенными правами в налоговой сфере¹².

⁶ См.: *Kant I.* Zum ewigen Frieden (1781), Reclam 1984, 10.

⁷ *Guggenheim P.* L'Organisation de la société internationale, Neuchâtel 1944, 108.

⁸ *Krüger H., Erler G.* Zum Problem der Souveränität, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 1 (1957), 23 ff. (28) Leitsatz 4.

⁹ *Kelsen H.* Reine Rechtslehre, 2. erw. Aufl. 1960, 335 und 342.

¹⁰ См.: *Mannens W.* Minority Claims and State Authority, in: Gerhard Kreijen (Hrsg.), *State, Sovereignty, and International Governance*, 2002, 145 (147 ff) ; *Friedmann W.* The Changing Structure of International Law, 1964, 35 ff. (The Anachronism of National Sovereignty).

¹¹ См.: *Налоговое право : учеб. для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева.* М., 2015. С. 437.

¹² См.: *Шахмаметьев А. А.* Международное налоговое право. М., 2014. С. 30.

Несмотря на критику, принцип суверенитета остается центральным почти во всех моментах, связанных с интеграционным налоговым правом¹³. Как отмечает американский налоговед Р. Джеффри, «суверенитет относится к «пучку прав», лежащих в основе национального государства, и, как следствие, может быть приравнен к государственности. Юрисдикция же обращается к конкретным правам из этого пучка, образующих государственность. Юрисдикция государства не может распространяться дальше его суверенитета»¹⁴. Полагаем, что сущность налогового суверенитета отражена в уникальном и исключительном государственном полномочии по установлению и проведению налоговой политики. Правовая форма реализации налогового суверенитета «находит свое выражение в специальной системе норм, часть которой, непосредственно определяющая порядок установления и взимания налогов, образует его налоговое законодательство»¹⁵. Безусловно, государства всегда могут ограничить свои налоговые полномочия односторонне или в налоговом соглашении. Это еще раз доказывает, что суверенное государство остается принципиальным актором на международной арене.

В настоящей статье ставятся следующие задачи:

- 1) определить границы налогового суверенитета и налоговых полномочий, установленных наднациональным правом;
- 2) оценить, должны ли эти границы быть сужены или расширены на основе таких критериев, как обеспечение равных условий, межюрисдикционное равенство, свободное движение капитала и рабочей силы, бюджетная стабильность, территориальная целостность / неприкосновенность налоговой базы и честная конкуренция между юрисдикциями.

Выделим важнейшие составляющие налогового суверенитета:

- 1) свобода государства определять структуру и цели налоговой системы в своей юрисдикции;
- 2) обязательство государства уважать налоговый суверенитет других государств в сфере прямого налогообложения;
- 3) ограничение налогового суверенитета государств международным правом и двусторонними налоговыми соглашениями.

Традиционный подход к определению юрисдикции основывается на территориальном и персональном критериях. В отношении налогового суверенитета это можно проиллюстрировать на примере налогообложения дохода, которое можно установить в соответствии с двумя принципами.

1. По источнику дохода в зависимости от резидентства налогоплательщика.

¹³ См.: *Jackson J. H. Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 57.

¹⁴ *Ramon J. Jeffery, The Impact of State Sovereignty on Global Trade and International Taxation*, The Hague-London-Boston: Kluwer Law International, 1999. P. 26.

¹⁵ *Шахмаметьев А. А. Указ. соч. С. 32.*

Принцип фискальной территориальности¹⁶ представляет юрисдикцию над лицами, процессами и явлениями в пределах географических границ государства.

В науке международного права термин «территория» означает: а) государственную территорию; б) международную территорию (например, международный район морского дна, открытое море); в) территорию со смешанным режимом (например, исключительная экономическая зона, континентальный шельф)¹⁷. Так, согласно ч. 1 ст. 4 и ч. 1 ст. 67 Конституции РФ суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, которая включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В отличие от государственного суверенитета, распространяющегося на государственную территорию, в отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на этих территориях¹⁸. Статья 11 НК РФ определяет территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, как территорию РФ, а также территории искусственных островов, установок и сооружений, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права.

Налогоплательщиком согласно принципу территориальности является лицо-резидент, а объектом – доход, созданный на территории государства. В широком смысле принцип территориальности означает налогообложение не только объектов, находящихся на территории данного государства, но и право последнего возлагать на лиц, связанных с его территорией, обязанность по уплате налогов с их доходов (иных объектов), которые возникли у этих лиц на территориях других стран¹⁹. Следовательно, государство вправе обложить налогом доход своих резидентов, получаемый по всему миру. Международное право оставляет за государствами право устанавливать требования к резидентам, в первую очередь, необходимое время пребывания на территории государства. Государство также вправе закрепить статус налогоплательщиков за иностранными физическими и юридическими лицами – нерезидентами, но только в отношении источников их доходов, находящихся на его территории. Соответственно в отличие от неограниченной налоговой юрисдикции в отношении резидентов, налоговая юрисдикция государства в отношении иностранцев-нерезидентов ограничена источниками дохода в пределах этого государства.

¹⁶ См.: *Douta S. Optimization of Tax Sovereignty and Free Movement*. Amsterdam, 2011. P. 84.

¹⁷ См.: *Международное право : учебник / отв. ред. А. Н. Вылегжанин*. М., 2009. С. 165.

¹⁸ См. подробнее: *Комментарий к Конституции РФ / под ред. В. Д. Зорькина*. М., 2011.

¹⁹ См.: *Денисаев М. А. Налоговые отношения с участием иностранных организаций в Российской Федерации*. М., 2005. С. 15–22 ; *Погорлецкий А. И. Международное налогообложение*. СПб., 2005. С. 122–123.

2. По личному (национальному) принципу, основанному на национальной принадлежности или домицилии. Гражданство является основанием для применения государством его юрисдикции по отношению к лицу. Доход граждан государства, полученный в любой точке мира, может стать объектом налогообложения независимо от источника дохода. Соответственно, юрисдикция государства в отношении его граждан является неограниченной. Международное право оставляет государству право решать, кто является его гражданами.

Рассмотренные два принципа могут повлечь за собой ограничение полномочий государств в налоговой сфере. Так, компания, не имеющая головного подразделения в данном государстве, но ведущая бизнес в этом государстве, может стать налогоплательщиком по налогу на прибыль от бизнеса, который она ведет в этом государстве, но не на свою прибыль по всему миру.

Можно выделить три фактора, ограничивающих налоговый суверенитет.

1. *Двусторонние налоговые соглашения.*

Налоговые соглашения могут рассматриваться как проявления налогового суверенитета. Однако мнения по поводу взаимного влияния налогового суверенитета и международных договоров в литературе разнятся. По мнению Р. А. Шепенко, «сегодня идеи суверенитета являются сдерживающим фактором в процессе включения отдельных норм в двусторонние налоговые соглашения, а в некоторых случаях – для заключения самих налоговых соглашений... Международные договоры, содержащие налоговые положения, можно рассматривать как нарушение или уменьшение суверенитета»²⁰. И. Д. Левин, напротив, полагает, что само право заключения договора и принятия на себя международных обязательств является одним из наиболее существенных проявлений суверенитета²¹. Согласимся с И. А. Хавановой в том, что «установление границ налоговой юрисдикции через инструменты соглашений соответствует потребностям суверенных государств, поскольку ограничения в осуществлении юрисдикции уравновешены последовательностью и стабильностью налогового режима, ослаблением конфликтов юрисдикций, разделением налоговых доходов на основе взаимности, минимизацией искажений в международной торговле и инвестиционной деятельности»²². Государства полномочны определять критерии налогообложения доходов и прибыли с учетом необходимости избежания двойного налогообложения либо в одностороннем порядке, либо посредством заключения международных договоров. Другими словами, они свободны либо исходя из личности налогоплательщика не в полном объеме применить к налогоплательщику свои налоговые полномочия, либо исключить некоторые объекты из налоговой базы.

²⁰ Шепенко Р. А. Суверенитет и его влияние на вопросы налогообложения // Право и экономика. 2014. № 7. С. 48–55.

²¹ См.: Левин И. Д. Суверенитет. М., 1948. С. 78.

²² Хаванова И. А. Фискальный (налоговый) суверенитет и его границы в интеграционных образованиях // Журнал рос. права. 2013. № 11. С. 41–51.

Заключая такие соглашения, государства могут ограничивать и распределять свои налоговые полномочия. В некоторых странах (США, Канада, Германия, Дания) эти ограничения могут быть в одностороннем порядке преодолены национальным правом (tax treaty override).

Налоговые соглашения в основном являются двусторонними и обеспечивают избежание двойного налогообложения налогами на прибыль и капитал. Как уже говорилось, эти договоры заключаются на базе МК ОЭСР. «Под влиянием принципа суверенитета налоговые соглашения обычно не создают налоговые права и не вводят исходные налоговые правила, потому что отдельные государства решают сами, устанавливать налог или нет. Налоговые соглашения ограничивают, а не усиливают»²³. Так, согласно ст. 7 Конвенции между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан «Об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал» прибыль предприятия Договаривающегося государства облагается налогом только в этом государстве, если только такое предприятие не осуществляет или не осуществляло предпринимательскую деятельность в другом Договаривающемся государстве через расположенное там постоянное учреждение²⁴.

Так как применение налоговых соглашений возлагается на национальные власти и суды, они могут толковаться и применяться различно в каждом договаривающемся государстве. Такой конфликт налогообложения часто воздействует на интересы налогоплательщиков. Несмотря на это, налоговые соглашения не предусматривают эффективного механизма урегулирования споров. В этой части государства по-прежнему настаивают на своем суверенитете.

Закрепленный в МК ОЭСР подход явился определенным компромиссом, поскольку и принцип источника дохода, и принцип резидентства могут быть оправданы при определенных обстоятельствах, представляя различные ответы на вопрос, какая связь между субъектом и государством узаконивает право последнего на налогообложение²⁵.

Можно обозначить следующие основные проблемы:

1) статус Официального комментария ОЭСР к Модельной конвенции и возможность его применения как средства толкования договоров, заключаемых на основе Конвенции;

2) соответствие национального права обеих договаривающихся сторон двустороннему договору как предыдущего, так и последующего права (до и после заключения договора) для толкования этих налоговых договоров;

²³ Шепенко Р. А. Указ. соч. С. 48–55.

²⁴ Об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал : конвенция между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан от 18 октября 1996 г. : ратифицирована Федеральным законом от 28 апреля 1997 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 11. Ст. 1243.

²⁵ См.: Li J. International Taxation in the Age of Electronic Commerce: A Comparative Study. Toronto, 2003.

3) релевантность ожиданий как государств – договаривающихся сторон, так и их резидентов для толкования этих договоров;

4) возможность борьбы со злоупотреблениями налогоплательщиков;

5) феномен преодоления налоговых соглашений национальным правом (tax treaty overriding).

2. Основные экономические свободы.

Налоговый суверенитет ограничен правом Союза. В отношении прямых налогов это в первую очередь обусловлено действием основных свобод. Хотя прямое налогообложение не подпадает под компетенцию Союза, полномочия государств-членов должны в любом случае реализовываться в соответствии с наднациональным налоговым правом. Это закреплено в классическом решении Суда ЕС по делу Schumacker²⁶. Это утверждение, очевидно, отражает конфликт двух уровней компетенции.

С одной стороны, судебная практика неоднократно указывала на приоритет права ЕС над национальным правом и имеет прямое действие, если его нормы достаточно однозначны и непротиворечивы для того, чтобы лица опирались на его нормы перед национальными судами (например, решение по делу Van Gend & Loos). Нормы Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС) об основных свободах сталкиваются с эффектом прямого действия, так что любая национальная норма, противоречащая положениям об основных свободах, автоматически будет признаваться недействующей. ДФЕС содержит лишь немногочисленные исключения из этого правила, которые почти никогда не применяются к положениям о прямом налогообложении (ст. 36, 45(3), 52(1), 62 и 65(1)(b), касающиеся охраны общественного порядка, безопасности и здоровья).

С другой стороны, государства-члены сохраняют за собой исчерпывающую компетенцию в части налогообложения. Они по-прежнему вправе определять структуру и концепции своих налоговых систем и необходимость распределения полномочия по налогообложению между государствами²⁷. Помимо этих внутренних целей, государства свободны устанавливать «внешние» цели посредством таких налоговых мер, как охрана окружающей среды или стимулирование науки. Согласимся с широко представленным в литературе мнением²⁸ о том, что прямое налогообложение является самой чувствительной сферой национальной компетенции государств – членов интеграционных объединений.

Суд ЕС, призванный толковать и применять нормы ДФЕС об основных свободах, должен делать это с учетом норм национального налогового

²⁶ См.: Пономарева К. А. Правовые позиции Суда Европейского союза по вопросам прямого налогообложения // Вестник Омского ун-та. Серия: Право. 2015. № 1 (42). С. 98–103.

²⁷ Opinion AG Poiares Maduro in Case C-446/03 Marks & Spencer, § 23-24.

²⁸ См.: Adamczyk, op. cit., p. 24 ; Ghosh O. Principles of the internal market and direct taxation, Oxford: Key Heaven Publications, 2007 ; Lampert, Perspektiven der Rechtsangleichung auf dem Gebiet der direkten Steuern in der Europäischen Union, EuZW 2013, 493, 496.

законодательства. Кажется очевидным, что буквальное толкование требований основных свобод без каких-либо исключений, кроме тех, которые установлены ДФЕС, серьезно подрывают полномочия государств-членов в сфере прямого налогообложения. В свою очередь, неприменение основных свобод к прямому налогообложению на том основании, что последнее не включается в сферу действия права ЕС, будет отрицать существование обязательств, которыми связали себя государства-члены при подписании Договора о Европейском союзе и ДФЕС, имеющими своей первичной целью создание внутреннего рынка. Таким образом, перед Судом ЕС стоит сложная задача соблюдения баланса между налоговым суверенитетом государств-членов и обязательств, вытекающих из европейских договоров.

Исходя из изложенного можно выделить следующие проблемы взаимодействия национального налогового суверенитета и основных экономических свобод, имеющих своей целью создание внутреннего рынка:

1) при каких обстоятельствах возможен запрет дифференцированного налогового режима для налогоплательщиков из разных государств-членов (режим наибольшего благоприятствования);

2) влияние основных свобод на предотвращение двойного налогообложения;

3) влияние права Союза на налоговый режим постоянных представительств по сравнению с компаниями-резидентами;

4) баланс между свободой передвижения внутри Союза и полномочиями по установлению налога (например, вопрос о том, достаточно ли традиционных концепций недискриминации и ограничений для влияния на национальные налоговые меры, применяемые к трансграничным ситуациям, не имеющим аналогов в чисто национальных ситуациях; принципу вытянутой руки, правилам КИК или тонкой капитализации).

3. *Влияние позитивной интеграции на налоговый суверенитет.*

Как уже говорилось, в сфере прямых налогов в отличие от косвенных довольно мало актов вторичного права. Например, для ЕС это Директива о материнских и дочерних компаниях, Директива о процентах и роялти, Директива о слияниях. В ряде сфер национального налогообложения налицо нежелание к гармонизации или унификации определенных сфер: возможности трансграничного зачета убытков, налогообложение недвижимого имущества, налогообложение корпоративных групп и дивидендов. Названные директивы призваны обеспечить однократное налогообложение прибыли корпоративных групп в Европейском союзе.

Пересечение налоговых юрисдикций

Параллельное существование налоговых систем различных государств, как мы уже говорили, ведет к международному двойному налогообложению. В свете этого возможны следующие виды конкуренции налоговых юрисдикций.

1. Конкуренция субъектно и объектно ориентированных баз юрисдикции. Наиболее часто встречающимся видом конкуренции является одновременное применение юрисдикции двух государств, основанных на

принципах резидентства и источника дохода соответственно. В первую очередь это касается налогообложения дивидендов, процентов и роялти. Государство, использующее первый принцип, будет взимать налог у получателя доходов с его доходов по всему миру; второй – взимать налог на источник дохода. Аналогичная ситуация складывается с налогообложением доходов от иностранной недвижимости, иностранного бизнеса (постоянного представительства), услуг и других видов «активного» дохода. Согласно налоговым соглашениям государства, использующие принцип резидентства предоставляют налогоплательщику вычет на его доход, полученный за рубежом.

2. Конкуренция двух субъектно ориентированных юрисдикций. Здесь возможны три варианта развития событий:

1) пересечение юрисдикций, основывающихся на принципах резидентства и гражданства. Такое может произойти, например, в отношении компании, основанной по праву Нидерландов, орган управления которой находится в другом государстве. В этой ситуации два государства будут считать голландскую компанию своим налогоплательщиком: Нидерланды по национальному признаку, а второе государство – на основании резидентства;

2) два государства одновременно относятся к налогоплательщику как к резиденту;

3) налогоплательщик может иметь двойное гражданство, в результате чего может быть субъектом налогообложения в обоих государствах²⁹.

3. Конкуренция двух объектно ориентированных юрисдикций. Такая ситуация возникает, если лицо является субъектом налогообложения в государстве, применяющем систему налогообложения по источнику дохода, в отношении налога на доход, полученный в третьем государстве. Примером может служить прибыль, полученная постоянным представительством, в которую включены процентные платежи из третьего государства.

На основании изложенного выделим следующие последствия ограничения налогового суверенитета.

1. Несоответствия между различными налоговыми юрисдикциями. Например, государство может избрать относительно высокую ставку подоходного налога или налога на прибыль. Это неизбежно будет влиять на инвестиции, занятость, а для компаний – на корпоративные решения. Налогоплательщик, желающий переместить свои активы в иное государство, чем то, в котором он ранее был резидентом, может получить разные результаты в зависимости от такого перемещения. Учитывая различия в системах налогообложения, налогоплательщик может как получить, так и проиграть от своего перемещения.

2. Источники дохода за пределами налоговой юрисдикции. Например, если французская компания открывает филиал в Люксембурге, то

²⁹ См.: *C. van Raad. Cursus belastingrecht (Internationaal belastingrecht)*, Deventer: Gouda Quint BV. 2013–2014.

убытки, понесенные французским головным подразделением, обычно не принимаются во внимание при расчете прибыли филиала в Люксембурге в целях люксембургского корпоративного налогообложения, в то время как к убыткам головного офиса может быть применен вычет. Причина применения различных режимов состоит в том, что французская компания может быть подвержена только ограниченному налогообложению в Люксембурге, так как не подпадает под его юрисдикцию ни по признаку национальности, ни по признаку резидентства.

3. Субъект или объект налогообложения покидает налоговую юрисдикцию. В ряде государств распространена практика налога, который обязано уплатить лицо, которое перестает быть налоговым резидентом данного государства и у которого в прежнем государстве получена прибыль или остались активы, являвшиеся объектом налогообложения (exit tax). Так, в Нидерландах, таким налогом облагается лицо, получающее дивиденды по акциям и покидающее голландскую юрисдикцию³⁰. Государство может также считать налоговым злоупотреблением тот факт, что налогоплательщик покидает его налоговую юрисдикцию с целью получения выгоды от льготного налогового режима в другом государстве. Примером законодательства, направленного на борьбу с налоговыми злоупотреблениями, являются правила КИК. Прибыль КИК, определяемая в соответствии с НК РФ, приравнивается к прибыли организации, являющейся контролирующим лицом этой компании (ст. 25.15 НК РФ), а в состав прибыли российской организации должна включаться прибыль иностранной компании, хотя п. 1 ст. 7 соглашений России с государствами – членами ОЭСР запрещает облагать прибыль нерезидента, не относящуюся к постоянному представительству в России. Причиной установления подобных правил в законодательстве является тот факт, что государство не имеет никаких полномочий на то, чтобы повлиять на налоговые ставки, устанавливаемые другим государством.

Региональная интеграция представляет собой ряд добровольных действий ранее суверенных государств для устранения барьеров во взаимном обмене товарами, услугами, капиталом или трудовыми ресурсами³¹. Так, согласно ст. 79 Конституции РФ Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя страны.

Вместе с тем государства – члены интеграционных объединений не хотят отказываться от своих полномочий в налоговой сфере, поскольку налоги могут быть использованы ими не только во внутренних фискаль-

³⁰ Article 4.16(1)(h) Act of the Individual Income Tax Law (Wet inkomstenbelasting 2001).

³¹ См.: *Smith P. H.* The Challenge of Integration: Europe and the Americas. L. : Transaction Publishers, 1993. P. 4.

ных, но и в политических целях как инструменты влияния на другие государства.

Таким образом, мы рассмотрели понятие и значение налогового суверенитета в сфере прямого налогообложения. Принцип суверенитета является ведущим принципом налогового права: это прежде всего основная свобода действий государств, которая реализуется из расчета фактически и юридически возможных вариантов. Другими словами, налоговый суверенитет не является абсолютным. Наднациональное право сегодня больше не способно обеспечить принцип *fair play* между равноуполномоченными суверенными образованиями³².

Государства свободны принимать акты налогового законодательства в пределах своей налоговой юрисдикции и преследовать любые политические и экономические цели, которые они считают необходимыми. Налоговые системы, как правило, образуют «структурные» нормы, налоговые преференции и налоговые санкции. Кроме того, налоговые системы имеют внутренние и внешние цели. Важно подчеркнуть то, что эти цели принципиально различаются: совместимость конкретной налоговой меры с конкурирующими принципами должна оцениваться в свете целей, преследуемых данной мерой.

Другим следствием из принципа налогового суверенитета является существенное ограничение юрисдикции национальных государств. Эти юрисдикции часто пересекаются, что поднимает проблему двойного налогообложения. В этом случае государства уполномочены определить критерии распределения налоговых полномочий в одностороннем порядке или посредством налогового соглашения. Выбор, сделанный таким образом, может повлечь за собой различия в режимах налогообложения. Кроме того, факт ограничения налоговых полномочий государств влияет на достижение государствами их внутренних и внешних политических целей.

³² См.: *Kokott J. Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht // ZaöRV* 64 (2004), S. 518.

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

Пономарева К. А., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права

E-mail: karinaponomareva@gmail.com

Omsk State University named after F. M. Dostoevsky

Ponomareva K. A., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the State and Municipal Law Department

E-mail: karinaponomareva@gmail.com

ОБ ИСЧИСЛЕНИИ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВЫХ СРОКОВ

Н. В. Краснова

Российский государственный университет правосудия (г. Москва)

Поступила в редакцию 15 августа 2016 г.

Аннотация: бюджетное законодательство и иные нормативные правовые акты, регламентирующие бюджетные правоотношения, содержат значительное число норм, устанавливающих те или иные сроки. При этом правила исчисления сроков в бюджетном праве не регламентированы ни Бюджетным кодексом РФ, ни другими нормативными правовыми актами. В настоящей статье методом анализа норм законодательства, устанавливающих такие правила в отношении сроков в иных отраслях права, а также выявления особенностей бюджетно-правовых сроков, определяются общие правила исчисления сроков в бюджетном праве. Кроме того, в статье рассмотрены способы изменения порядка течения юридических сроков и особенности их применения в отношении бюджетно-правовых сроков.

Ключевые слова: бюджетное право, юридические сроки, бюджетно-правовые сроки, общие правила исчисления сроков, способы изменения порядка течения сроков.

Abstract: budget legislation and other normative legal acts regulating budgetary legal relations contain a large number of rules establishing certain deadlines. The rules for calculation of the terms in the budget law are not regulated neither by the Budget code of the Russian Federation nor other regulatory legal acts. In this article general rules for the calculation of the terms in the budget law are defined by using a method of the analysis of the legislation, establishing such rules in other branches of law, as well as identify features of the budget and legal terms defines. In addition, the article discusses how to change the order of current legal terms and features of their application in relation to terms in the Budget law.

Key words: budget law, legal terms, terms in the budget law, general rules for calculation of terms, ways to change an order of current legal terms.

Юридические сроки играют важную роль в механизме правового регулирования, упорядочивая действия субъектов правоотношений во времени и обеспечивая своевременную реализацию ими предоставленных прав и возложенных обязанностей. Реализуя указанные задачи, сроки в бюджетном праве имеют конечной целью поддержание финансовой стабильности государства.

Бюджетно-правовыми сроками являются закрепленные в нормах бюджетного права или устанавливаемые в соответствии с ними решениями органов государственной власти определенные периоды, в пределах которых возможно или обязательно принятие решений, совершение действий или воздержание от них (бездействие), а их наступление или

истечение влечет возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений.

Бюджетно-правовые сроки разнообразны и многочисленны: только в Бюджетном кодексе РФ¹ содержится более 110 норм, устанавливающих те или иные сроки, количество же сроков в бюджетном законодательстве и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы бюджетного права, превышает указанное число в несколько раз. Вместе с тем одного лишь факта установления срока недостаточно для обеспечения надлежащей регламентации правоотношений, необходимо также определить соответствующие правила исчисления сроков.

В отличие от течения срока, представляющего собой объективный процесс и характеризующий срок как часть временного потока, изменяемую в соответствии с физическими правилами², исчисление срока является субъективной деятельностью по установлению во временном потоке условных координат (день, месяц, год и т.д.) для упорядочения юридически значимой человеческой деятельности.

В настоящее время ни бюджетное законодательство, ни наука бюджетного права не выработали правил исчисления бюджетно-правовых сроков. Проект нового Бюджетного кодекса РФ, который в силу ряда причин не был принят и не вступил в силу, как предполагалось, с 1 января 2016 г., содержит специальную норму (ст. 6), устанавливающую правила исчисления сроков в бюджетном праве. Единственное исследование, посвященное необходимости установления данных правил и некоторым особенностям исчисления сроков в бюджетном праве, проведено начальником юридического управления Федерального казначейства С. Н. Сауль³.

Полагаем, что в целях усовершенствования норм бюджетного права, регулирующих сроки, необходимо критически рассматривать предлагаемые в проекте нового Бюджетного кодекса правила исчисления сроков, учитывающих как специфику правовой природы сроков в общем и бюджетно-правовых сроков в частности, так и особенности норм бюджетного права, в которых соответствующие сроки установлены.

Правила исчисления сроков, установленные в ряде отраслей права и рассмотренные теоретической юриспруденцией⁴, во многом схожи, но

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: *Лебедева К. Ю.* Исчисление гражданско-правовых сроков. Цивилистические исследования // Ежегодник гражданского права. М., 2006. Вып. 2. С. 454.

³ См.: *Сауль С. Н.* Сроки в бюджетном законодательстве. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: *Архипов А. А.* Сроки в налоговом праве. М., 2011 ; *Вострикова Л. Г.* Сроки осуществления и защиты гражданских прав : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000 ; *Гаджиев В. А.* Сроки в наследственном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006 ; *Карташов А. А.* Сроки в конституционном праве РФ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; *Кузакова О. В.* Сроки в трудовом праве : дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2008 ; *Маликов С. В.* Сроки в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

обладают спецификой, обусловленной особенностями общественных отношений, которые та или иная отрасль регулирует. Вместе с тем даже в отсутствие специального регулирования применять к бюджетно-правовым срокам правила исчисления, установленные другими отраслями права, не представляется возможным исходя из положений ст. 2 и 3 БК РФ. При этом целесообразно провести анализ таких правил, действующих в других отраслях права, для выработки наиболее приемлемых для применения вариантов и устранения имеющихся пробелов в бюджетном законодательстве Российской Федерации.

Отметим, что правила исчисления сроков необходимо устанавливать применительно к определению моментов начала и окончания сроков-периодов, поскольку сроки-моменты, фиксируя во временном потоке не отрезки и конкретные «точки», такой характеристикой, как длительность, не обладают и, следовательно, не нуждаются в установлении порядка их исчисления.

Сроки-периоды, в свою очередь, по критерию их соотношения с календарными единицами исчисления времени могут быть классифицированы на сроки календарные и некалендарные. Как правило, ни в теории, ни в правоприменительной практике спорных вопросов исчисления календарных сроков не возникает. Кроме того, основные темпоральные величины, применяемые в бюджетном праве (текущий финансовый год, плановый период и др.), являются производными от бюджетно-правового срока-дефиниции «финансовый год», продолжительность которого в соответствии со ст. 12 БК РФ совпадает с продолжительностью календарного года (с 1 января по 31 декабря).

Некалендарные сроки представляют собой периоды, которые начинаются не с первого числа месяца или года, а с любого другого. Начало сроков-периодов в бюджетном праве определяется путем указания на совершение действия, наступление события или на календарную дату.

В целях упрощения процедур подсчета времени целесообразно, чтобы первый день течения срока был полными сутками. В законодательстве ряда отраслей права содержатся аналогичные по смыслу правила, в соответствии с которыми начало течения срока, определенного периодом, начинается на следующий день после календарной даты, наступления события или совершения действия, которым определено его начало. Рассматриваемое правило буквально означает, что момент возникновения юридического факта, с которым закон связывает начало срока-периода, не совпадает по времени с началом его течения и не засчитывается в общий период⁵.

Несмотря на отсутствие аналогичного правила в бюджетном законодательстве, БК РФ содержит ряд норм, из смысла которых следует вывод о применении именно такого порядка определения начала срока-периода (например, положения ст. 98.1 БК РФ).

Вместе с тем законодательству известен также ряд случаев, когда при определении начала течения срока учитывается и неполный день (на-

⁵ См.: *Архилов А. А.* Указ. соч. С. 45.

пример, ч. 1 ст. 14 Трудового кодекса РФ, ч. 9 ст. 109 Уголовно-процессуального кодекса РФ, п. 7 ст. 76 Налогового кодекса РФ). Специальные положения, которые носят императивный характер и являются примерами исключений из общего правила определения начала течения срока, установлены и бюджетным законодательством (например, п. 1 ст. 5 БК РФ).

Таким образом, полагаем обоснованным и подлежащим включению в нормы БК РФ следующее правило: течение бюджетно-правового срока начинается на следующий день после календарной даты или наступления события (совершения действия), которым определено его начало, если иное не предусмотрено бюджетным законодательством и нормативными правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения.

Следующим подлежащим рассмотрению вопросом является вопрос об определении моментов окончания течения сроков, который решается отдельно в зависимости от продолжительности соответствующего периода (в бюджетном праве сроки-периоды исчисляются годами, кварталами, месяцами, декадами, днями и сутками). Соответствующие нормы ряда отраслей права позволяют утверждать, что законодатель выработал единообразный подход к определению моментов окончания течения некалендарного срока-периода. Так, срок исчисляемый месяцами, истекает в соответствующий день последнего месяца срока (при этом если окончание срока, исчисляемого месяцами, приходится на такой месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца); годами – в соответствующие месяц и число последнего года срока.

Указанные правила могут применяться и в отношении бюджетно-правовых сроков с учетом некоторых особенностей.

Год является самой продолжительной используемой в праве единицей исчисления, равной следующим подряд 12 месяцам или 365 (366 в високосный год) дням. Как мы ранее отметили, календарному году в бюджетном праве соответствует срок-дефиниция «финансовый год» и производные от него сроки, особые правила исчисления которых установлены бюджетным законодательством. Дату окончания иных бюджетно-правовых сроков, исчисляемых годами, возможно определять как соответствующий день соответствующего месяца последнего дня срока.

По распространенному в законодательстве правилу к сроку, исчисляемому кварталами года, применяются правила для сроков, исчисляемых месяцами, при этом квартал считается равным трем месяцам, а отсчет кварталов ведется с начала года. Таким образом, законодатель придерживается позиции, в соответствии с которой квартал является календарным сроком, в связи с чем не вызывает трудностей определение моментов начала и окончания такого срока-периода, в том числе и в бюджетном праве.

Следующей единицей исчисления времени в праве является месяц, который также может быть календарным (т.е. любой месяц в году) и некалендарным. Поскольку в соответствии с григорианским календарем продолжительность календарных месяцев может составлять 28 (29), 30 и 31 день, для определения продолжительности некалендарного месяца применяется правило об истечении срока, исчисляемого месяцами, в

последний день соответствующего месяца срока, а если в таком месяце соответствующего числа нет – то в последний день этого месяца.

Кроме того, всего в двух нормах БК РФ установлен срок-период, равный полутора месяцам. Как было отмечено выше, в используемых в Российской Федерации календарных месяцах содержится разное количество дней, что обосновывает необходимость выработки особого правила для исчисления срока, равного половине месяца.

В гражданском законодательстве установлено такое правило: согласно п. 3 ст. 192 ГК РФ срок, определенный в полмесяца, рассматривается как срок, исчисляемый днями, и считается равным пятнадцати дням. Полагаем, что при решении вопроса о корректном исчислении равных полутора месяцам сроков, установленных бюджетным законодательством (п. 6 ст. 149 БК РФ и п. 3 ст. 264.4 БК РФ), отсутствуют препятствия для применения рассмотренного выше правила. В то же время, исходя из смысла положений указанных норм БК РФ и целей установления полуторамесячных сроков в этих нормах, полагаем, что целесообразнее применить другой метод установления срока применительно к рассмотренным нормам. Так, принимая во внимание, что в обоих случаях речь идет о совершении действия, которое должно завершиться к определенной дате – 1 июня, полагаем возможным внести соответствующие изменения в указанные нормы БК РФ путем установления не продолжительности срока для совершения определенного действия – полтора месяца, а указания конкретного дня окончания такого срока – не позднее 1 июня.

Отдельным и традиционно дискуссионным является вопрос о том, что надлежит понимать под соответствующим днем при определении момента окончания срока, исчисляемого некалендарными годами и месяцами. Законодатель, используя формулировку «соответствующий день», не дает каких-либо разъяснений о том, является ли этот день днем, которым определено начало течения срока, или первым днем течения срока. Ни теоретическая юриспруденция, ни практика применения законодательства до настоящего времени также не выработали единого подхода к определению этого дня.

Согласно одной из позиций, такой день должен предшествовать названию или числу первого дня срока, а не предыдущему дню: таким образом, срок, начало которого определено датой, например 18 марта, истечет 19 апреля, поскольку по правилам данный срок начнет течь с 19 апреля⁶. Но в таком случае с неизбежностью одно и то же число месяца будет учтено дважды.

По мнению А. Смирнова, в приведенном примере месячный срок будет длиться на день больше, причем без учета времени дня, определяющего начала срока, и независимо от того, полный он или нет. В обоснование

⁶ См., например: *Телюшкин М.* Исчисление сроков по отдельным видам обязательств // Советская юстиция. М., 1975. № 6. С. 20 ; *Бойцов Г. В., Долгова М. Н., Бойцова Г. М.* Постатейный комментарий к части первой Налогового кодекса Российской Федерации. М., 2006. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

своей точки зрения он приводит пример календарных сроков: календарный год длится с 1 января по 31 декабря; месяц – с 1 по 30 (или 31) число. Таким образом, очевидна следующая закономерность: последний день по своему числу месяца или названию дня недели всегда предшествует числу (названию) первого дня, а водоразделом этих периодов является полночь. Представляется, что такой же естественный календарный принцип заложен законодателем в нормах отраслевых кодексов при определении последнего дня указанных периодов, начинающихся с любого другого, не первого числа месяца или дня недели⁷.

Вместе с тем в приводимых А. Смирновым примерах 1 января является первым учитываемым днем годового срока, а первое число месяца – первым учитываемым днем месячного срока. Таким образом, если событие, с которым закон связывает начало течения месячного срока, произошло 31 марта, то месячный срок по правилам начнет течь с 1 апреля и закончится 30 апреля в 24 часа 00 минут.

Полагаем, что предложенный А. Смирновым подход к определению термина «соответствующий день окончания срока» – т.е. день, который по своему названию дня недели или числу месяца является таким же, что и день, предшествующий первому учитываемому дню срока⁸, является верным, подтверждается судебной практикой⁹, и должен найти отражение в нормах законодательства, в том числе бюджетного.

Термин «декада» (от греч. *dekas* – десятка) является устоявшимся в русском языке, имеет несколько значений, но применительно к видам сроков традиционно означает промежуток в 10 дней¹⁰. Декада как единица исчисления используется в бюджетном законодательстве крайне редко: так, БК РФ содержит единственную норму, закрепленную в п. 8 ст. 242 БК РФ, в которой установлен временной период, равный декаде. В приведенном примере законодатель с очевидностью имеет в виду временной промежуток с 1 января по 10 января. Вместе с тем использование рассматриваемого срока-периода в дальнейшем может повлечь неопределенность, поскольку, как было отмечено выше, календарные месяцы имеют разную продолжительность, в зависимости от которой третья декада некоторых месяцев может составлять 11 дней или – в феврале – 8 (9 в високосный год). Полагаем, что применительно к положениям п. 8 ст. 242 БК РФ целесообразно определить продолжительность установленного срока другим образом – указав на период с 1 по 10 января текущего финансового года; а также дополнить БК РФ нормами об определении порядка исчисления срока-периода, равного декаде.

Различают два способа исчисления таких сроков-периодов, как день – в календарных и в рабочих днях. В бюджетном праве день является са-

⁷ См.: Смирнов А. Спорные вопросы исчисления сроков // Законность. М., 2009. № 9. С. 31.

⁸ См.: Там же. С. 34.

⁹ Постановление Президиума ВАС РФ от 5 марта 1996 г. № 7816/95 // Вестник ВАС РФ. 1996. № 5.

¹⁰ См.: Егорова Т. В. Указ. соч. С. 190.

мой короткой единицей исчисления времени. Бюджетное законодательство установило сроки, исчисляемые как в календарных, так и в рабочих днях. Кроме того, большинство сроков, исчисляемых днями, установлены без конкретизации: какими являются эти дни – календарными или рабочими, а также срок, равный одним суткам (п. 2 ст. 194 БК РФ).

Отметим, что всего две нормы БК РФ содержат указание, что установленные в них сроки-периоды исчисляются в календарных днях (п. 5 ст. 242 и п. 6 ст. 306.2). Во избежание неопределенности, необходимо в соответствующих нормах бюджетного законодательства конкретизировать, идет ли речь о рабочих или календарных днях в тех случаях, когда такая конкретизация отсутствует. В то же время, учитывая количество норм, которые будут подлежать изменениям, более приемлемым будет исключить из текста вышеуказанных норм БК РФ уточнение о том, что установленные в них дни являются календарными, но дополнить БК РФ нормой, что сроки, исчисляемые в днях, надлежит исчислять в календарных днях, если отдельными нормами бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, не установлено, что такой срок исчисляется в рабочих днях.

Кроме того, следует отдельно уточнить, какие именно дни являются рабочими, учитывая при этом, что однозначного ответа на данный вопрос действующее законодательство не содержит. Так, в соответствии со ст. 111 Трудового кодекса РФ общим выходным днем является воскресенье, а второй выходной день при пятидневной рабочей неделе устанавливается коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка. Вместе с тем трудовым законодательством установлена и иная продолжительность рабочей недели: шестидневная с одним выходным днем, рабочая неделя с предоставлением выходных дней по скользящему графику, неполная рабочая неделя (ст. 100 Трудового кодекса РФ).

Законодательство некоторых отраслей права определяет рабочий день как день, который не признается в соответствии с законодательством Российской Федерации выходным и (или) нерабочим праздничным днем (п. 6 ст. 6.1 НК РФ, п. 6 ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»).

Анализ соответствующих норм бюджетного законодательства, в том числе в части специфики обязательств, для исполнения которых установлены исчисляемые в рабочих днях сроки, а также анализ ряда служебных распоряжений органов власти, участвующих в процедурах бюджетного процесса, позволяют сделать вывод, что для целей надлежащего исчисления бюджетно-правовых сроков, во-первых, рабочими днями являются дни, не признающиеся в соответствии с законодательством Российской Федерации выходными и (или) нерабочими праздничными днями; во-вторых, выходными днями являются суббота и воскресенье.

Одним из общих правил в праве является правило об окончании срока, исчисляемого днями, в 24 часа последнего дня срока. По утвержде-

нию П. И. Жигалкина, если действие должно быть совершено на предприятии, в учреждении, организации, то срок истекает в тот час, когда в них по установленным правилам прекращаются соответствующие операции¹¹. Таким образом, рассматриваемое правило носит скорее декларативный характер. Вместе с тем совершение действия за пределами срока окончания рабочего дня, но до 24 часов этого дня (последнего дня срока), будет считаться совершенным в срок.

БК РФ (п. 1 ст. 194) содержит единственное указание на окончание срока в 24 часа соответствующего дня – проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 1 октября текущего года. Единственная норма БК РФ, как было отмечено выше, устанавливающая срок-период продолжительностью одни сутки, содержится в п. 2 ст. 194 БК РФ. Известно, что сутки равны 24 часам и представляют собой интервал с 00 часов до 24 часов одного дня. Законодателем в обоих рассмотренных случаях поддерживается тенденция, согласно которой указанные действия должны быть выполнены не позднее определенного часа конкретной даты, а точнее – не позднее окончания конкретного дня, вне зависимости от установленных в действующих рабочих графиках правил и наличия необходимых для этого ресурсов.

Кроме того, в связи с развитием систем электронного документооборота, в том числе и при реализации процедур в рамках бюджетного процесса, полагаем целесообразным дополнить БК РФ положением, согласно которому документы, подтверждающие исполнение предписанного БК РФ действия, сданные в организацию связи или направленные с помощью системы электронного документооборота до 24 часов последнего дня срока, считаются сданными в срок.

Таким образом, в отношении большого количества сроков, установленных бюджетным законодательством и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, надлежит законодательно определить и правила их исчисления, например, путем дополнения БК РФ статьей, содержащей вышеперечисленные правила.

Вместе с тем определить порядок исчисления сроков, т.е. моментов начала и окончания того или иного срока, означает установить только общие правила их исчисления. Ранее мы обратили внимание, что юридические сроки имеют объективно-субъективную природу: будучи производными от времени и являющимися частью временного потока, сроки в праве устанавливаются волеизъявлением людей и, кроме того, в отличие от течения времени, которое бесконечно и непрерывно, в отношении сроков существуют особые средства изменения их течения.

По справедливому замечанию К. Ю. Лебедевой, «...в процессе правового регулирования общественных отношений могут возникнуть ситуа-

¹¹ См.: Жигалкин П. И. Исчисление сроков по советскому трудовому праву // Проблемы социалистической законности : Республиканский межведомственный тематический научный сборник. Харьков, 1988. Вып. 21. С. 34.

ции, когда для достижения эффективного правового регулирования недостаточно предусмотреть общий, универсальный порядок исчисления ... сроков, и возникает потребность в установлении определенных исключений»¹². В связи с этим действующим законодательством предусмотрены следующие способы изменения порядка исчисления сроков: продление, приостановление, перерыв, а также возможность восстановления пропущенного срока.

Указанные способы применяются к бюджетно-правовым срокам с большими ограничениями, связанными, в первую очередь, с методом бюджетно-правового регулирования: поскольку большинство сроков являются императивными, только в отношении некоторых из них бюджетное законодательство допускает возможность изменения порядка их исчисления. Рассмотрим некоторые из них.

Возможность продления срока, т.е. увеличения его продолжительности, предусмотрена БК РФ только в отношении срока действия ранее утвержденной программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, который пролонгируется на очередной финансовый год и плановый период в случае неутверждения Государственной Думой соответствующей программы на очередной финансовый год и плановый период (п. 3 ст. 125 БК РФ).

Приостановление течения срока означает такой способ изменения порядка его исчисления, при котором в период действия обстоятельств, являющихся основаниями для приостановления срока, течение срока останавливается, при этом срок не прекращается, а просто не течет какое-то время до того, как указанные обстоятельства отпадут, после чего течение срока возобновляется в оставшейся части.

Как отмечает А. А. Архипов, целью приостановления срока является увеличение основного срока на приостановленное время с целью компенсировать его¹³.

В бюджетном законодательстве в указанном смысле отсутствует возможность приостановления сроков. Термин «приостановление», используемый БК РФ, означает не приостановление сроков осуществления соответствующих действий, а приостановление самих действий, при этом такое приостановление скорее является мерами, стимулирующими соответствующих субъектов к неукоснительному соблюдению требований законодательства.

Вместе с тем бюджетным законодательством установлен специальный срок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который составляет три месяца. БК РФ допускает возможность приостановления течения такого срока, но процедура и основания для его приостановления подчиняются правилам, установленным законодательством об исполнительном производстве.

¹² Лебедева К. Ю. Указ. соч. С. 459.

¹³ См.: Архипов А. А. Указ. соч. С. 61.

Небезынтересными с точки зрения используемых бюджетным законодательством способов изменения течения срока будут положения п. 6 ст. 192 БК РФ, предусматривающие возможность приостановления действия в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде. Проект федерального закона об изменении сроков вступления в силу соответствующих положений федеральных законов Правительство РФ вносит в Государственную Думу в случае, если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством Российской Федерации расходных обязательств Российской Федерации.

Терминологически правильнее в рассматриваемом случае говорить не о «приостановлении действия» или «изменении сроков вступления в силу», а о переносе момента начала течения срока, поскольку рассматриваемая норма имеет целью не «заморозить» срок действия федерального закона, который уже начал действовать к моменту наступления определенных событий, а отсрочить момент его вступления в силу. Это позволяет сделать вывод об использовании в бюджетном праве иного способа изменения порядка течения срока – переноса момента начала его течения.

Еще одной традиционной для российского законодательства формой изменения порядка течения юридического срока является его перерыв, т.е. прекращение ввиду особых обстоятельств его течения в установленный законом момент и последующее возобновление его течения заново, без учета прошедшего до момента перерыва времени.

Кроме того, в некоторых установленных законодательством случаях пропущенный для совершения того или иного действия срок может быть восстановлен, что означает возможность уполномоченного органа принять решение о неприменении последствий пропуска срока ввиду уважительности причин, по которым произошел пропуск, тем самым предоставляя заинтересованному лицу реализовать свое право за пределами установленного срока¹⁴.

Использование такого способа изменения порядка течения бюджетно-правового срока, как его перерыв, а также возможности восстановления пропущенного бюджетно-правового срока, не предусматриваются бюджетным законодательством. При этом в ряде случаев закрепляется обязательность применения установленных другими отраслями права сроков и форм изменения порядка их течения. Так, бюджетное законодательство устанавливает ряд особенностей исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Вместе с тем в отношении сроков предъявления исполнительных документов, а также перерыва таких сроков и их восстановления действуют требования законодательства об исполнительном производстве (п. 1 ст. 242.1 БК РФ).

¹⁴ См.: Лебедева К. Ю. Указ. соч. С. 484.

Руководствуясь изложенным, полагаем, что, во-первых, надлежит в бюджетном законодательстве установить общие правила исчисления сроков в бюджетном праве. При этом, принимая во внимание, что бюджетное право является самостоятельной отраслью права, для целей выработки таких правил допустимо принимать во внимание соответствующие нормы иных отраслей права, но в то же время обязательно учитывать специфику бюджетно-правовых сроков.

Во-вторых, особенности бюджетно-правового регулирования не предоставляют широких возможностей для использования в отношении сроков способов изменения порядка их исчисления. В этом проявляется одна из целей бюджетного права: достижение финансовой стабильности государства посредством своевременного неукоснительного исполнения участниками бюджетных правоотношений возложенных на них обязанностей и реализации предоставленных им прав.

В-третьих, некоторые из установленных бюджетным законодательством сроков являются специальными по отношению к общим срокам, установленным законодательством профильных отраслей права (например, срок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов). Это, в свою очередь, означает, что способы изменения порядка течения таких сроков в пределах, установленных бюджетным законодательством, могут быть реализованы в порядке, установленном нормами соответствующих законодательных актов.

В-четвертых, полагаем целесообразным дополнить и конкретизировать отдельные положения ст. 6 проекта нового Бюджетного кодекса РФ, в том числе указать, что бюджетно-правовые сроки устанавливаются бюджетным законодательством, а не только Бюджетным кодексом; исключить из перечня сроков, установленных бюджетным законодательством, сроки, исчисляемые часами, и дополнить его указанием на сроки, исчисляемые кварталами; установить порядок определения соответствующего дня окончания срока, указав, что таковым признается день, который по числу месяца является таким же, как и день, предшествующий первому учитываемому дню срока.

УДК 347.75

НАЛОГОВО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ
ГАРАНТИИ РАССМОТРЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ ДЕЛА
О НАЛОГОВОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

В. Н. Бенья

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 августа 2016 г.

Аннотация: при рассмотрении материалов дела о налоговом правонарушении необходимо обеспечить точное соблюдение установленного процессуального порядка, в рамках которого Налоговый кодекс РФ регламентирует процедуру привлечения к ответственности. Наличие налогово-процессуальных гарантий обуславливает законность и обоснованность привлечения к ответственности и взыскания суммы налога.

Ключевые слова: налог, налогово-процессуальные гарантии, налоговое правонарушение, процедура, состав правонарушения, рассмотрение материалов, срок, обжалование, налогоплательщик, принуждение, ответственность.

Abstract: in reviewing the case file on the tax offense is necessary to ensure the exact observance of the established procedural order in which the Tax Code regulates the procedure for prosecution. The presence of fiscal procedural safeguards imposed by law and the validity of the prosecution and punishment of the tax.

Key words: tax, tax and procedural guaranties, tax offense, procedure, corpus delicti, consideration of materials, time, appeal, taxpayer, coercion, responsibility.

Действующее законодательство устанавливает два самостоятельных процессуальных порядка рассмотрения материалов о налоговом правонарушении. Критерием разграничения служит вид мероприятий налогового контроля, в ходе которых были выявлены соответствующие правонарушения. Во-первых, это камеральная или выездная налоговая проверка (материалы рассматриваются в порядке, предусмотренном ст. 101 НК РФ); во-вторых, иные мероприятия налогового контроля (материалы рассматриваются в порядке, предусмотренном ст. 101.4 НК РФ). Права, предоставленные органу государства (должностному лицу) в процессуальной деятельности, гарантированы обязанностью соответствующих лиц выполнять обращенные к ним требования и установленными законом санкциями за невыполнение этих обязанностей¹.

Судебная практика исходит из того, что нарушение существенных условий процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки является основанием для отмены в досудебном или судебном порядке решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение нало-

¹ См.: Лермонтов Ю. М. Практический комментарий к части Первой Налогового кодекса Российской Федерации. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

гового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения².

1. Анализ положений ст.101 НК РФ в производстве рассмотрения дела о налоговом правонарушении, в процессе вынесения решения по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки налогоплательщика-организации позволил выявить следующие налогово-процессуальные гарантии, такие как:

– процедура составления акта налоговой проверки налогоплательщика-организации (п. 1 ст. 101 НК РФ) – в силу п. 3 ст. 100 НК РФ акт налоговой проверки должен содержать 13 обязательных позиций, на основе которых может быть принято решение о привлечении налогоплательщика-организации к ответственности, кроме того, в нем фиксируются проверяемые периоды и материалы, представленные налогоплательщиком-организацией в ходе проверки (фиксация этой информации, во-первых, обуславливает последующее исчисление сумм налога, своевременно неуплаченных, но подлежащих уплате, а во-вторых, имеет своеобразное пресекающее значение: при обжаловании вынесенного решения сведения о непредставлении материалов налогоплательщиком-организацией снижают доказательственное значение тех материалов, которые оно представляет в суд в качестве доказательств. Если уточненные декларации были поданы, например, по истечении установленного срока или с истечением срока уплаты налогов, это служит основанием для признания судом обоснованным решения налогового органа о привлечении налогоплательщика-организации к ответственности³);

– процедура надлежащего извещения налогоплательщика-организации о времени и месте рассмотрения материалов налоговой проверки (п. 2 ст. 101 НК РФ) – эта процессуальная гарантия направлена на надлежащее извещение налогоплательщика-организации о времени и месте рассмотрения материалов налоговой проверки, а также на перспективное принуждение к исполнению налоговой обязанности, в той мере в какой налогоплательщик-организация сможет воспользоваться своими процессуальными правами и будет лишено возможности воспрепятствовать осуществлению производства по делу. Отметим, что судебная практика исходит из того, что несоблюдение требований о надлежащем извещении налогоплательщика-организации (например, извещение в день рассмотрения) является существенным нарушением закона, влекущим отмену решения о привлечении к ответственности⁴;

– порядок процессуальных действий руководителя (заместителя руководителя) налогового органа, перед рассмотрением материалов налоговой проверки налогоплательщика-организации по существу, предусмотренный п. 3 ст. 101 НК РФ, считаем процессуальной гарантией, по-

² Постановление ФАС Поволжского округа по делу № А55-4197/2008. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 26 апреля 2011 г. № 11185/10. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁴ Дело № А53-7188/2013 // Архив АС Ростовской области.

скольку данная процедура установлена налоговым законодательством и является обязательной, несоблюдение которой нарушит процесс рассмотрения материалов дела по существу;

– процедура рассмотрения процессуального акта налоговой проверки, других материалов налоговой проверки и дополнительных материалов налогового контроля, в ходе которых были выявлены нарушения законодательства о налогах и сборах, рассмотрение представленных налогоплательщиком-организацией (его представителем) письменных возражений по указанному акту в установленный срок, а также ведение протокола⁵ в процессе рассмотрения материалов налоговой проверки является должностной обязанностью руководителя (заместителя) налогового органа, проводившего налоговую проверку (п. 1, 4, 5 ст. 101 НК РФ), и, по нашему мнению, процессуальной гарантией рассмотрения материалов дела о налоговом правонарушении;

– процедура вынесения решения о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля (п. 6 ст. 101 НК РФ) имеет статус процессуальной гарантии налогового принуждения, так как позволит выявить дополнительные сведения (доказательства) о совершении налогового правонарушения. Судебная практика исходит из того, что суд не может подменять собой налоговый орган и определять нарушения налогового законодательства, не выявленные и не установленные налоговым органом в ходе проведения налоговой проверки⁶;

– процедура вынесения решения о привлечении к ответственности налогоплательщика-организации за совершение налогового правонарушения по существу (п. 7–8 ст. 101 НК РФ) в обоих случаях: и при вынесении решения о привлечении к ответственности, и при отказе в привлечении к ответственности за налоговое правонарушение может быть установлен размер выявленной недоимки и пеней (а в первом случае также назначен штраф). Если руководитель налогового органа или его заместитель, например, придет к выводу о том, что представленные налогоплательщиком-организацией документы не подтверждают расходы по налогам и право на возмещение налога, поскольку содержат недостоверные сведения и не свидетельствуют о реальности хозяйственных операций, и отразит это в решении, такая позиция в большинстве случаев (42 % изученных арбитражных дел) приведет к тому, что в ходе процедур обжалования решение о привлечении к ответственности изменено не будет⁷. Одновременно с этим решением принимается в соответствии с установленными по делу обстоятельствами решение о возмещении полностью суммы налога, заявленной к возмещению; решение об отказе в возмещении полностью суммы налога, заявленной к возмещению; решение о возмещении частично суммы налога, заявленной к возмещению, и

⁵ См.: Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 347-ФЗ ; Приложение № 28 к приказу ФНС России от 8 мая 2015 г. № ММВ-7-2/189@

⁶ Постановление ФАС Центрального округа от 22 января 2014 г. по делу № А14-18437/2012. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁷ Дело № А 09-7728/2012 // Архив ФАС Центрального округа.

решение об отказе в возмещении частично суммы налога, заявленной к возмещению.

При этом суды исходят из того, что налоговый орган не наделен полномочиями определять экономическую целесообразность заключенных налогоплательщиками сделок, тем более в рамках камеральной налоговой проверки⁸.

В части расширения возможностей защиты прав и законных интересов налогоплательщиков, а также интересов бюджетной системы следует упомянуть идею о создании специализированного судебного органа по разрешению налоговых споров, что, по мнению ее сторонников, позволит снять большую нагрузку с судей, будет способствовать их профессионализму, разработке специальной правовой и организационной процедуры защиты прав налогоплательщиков, принятию кодифицированного акта, содержащего налогово-процессуальные нормы⁹, а также сможет способствовать защите прав налогоплательщиков и повысить собираемость налогов и сборов. Вместе с тем создание специализированного суда, на наш взгляд, достаточно затратно и требует проведения большой законодательной работы, а также немалого бюджетного финансирования. Примерно то же можно высказать относительно предложения в рамках усиления контроля за законностью в деятельности налоговых органов создать специальный орган, на который возложить досудебное урегулирование налоговых споров¹⁰.

В настоящее время досудебное урегулирование осуществляется непосредственно налоговыми органами на уровне руководителей (вышестоящих руководителей). Надзор за законностью в России осуществляет прокуратура. Возникает резонный вопрос, чем еще будет заниматься новая гипотетическая правоохранительная структура, и будут ли ей переданы полномочия по взысканию налогов с физических лиц, а равно по осуществлению взыскания в бесспорном порядке, предусмотренном ст. 46–47 НК РФ, а также по наложению ареста на имущество как меры налогово-процессуального принуждения. Любой ответ на этот вопрос порождает возражения: положительный вызывает мысль о подмене новой службой функций ФССП, а отчасти – и самой ФНС; отрицательный – мысль о целесообразности создания такого правоохранительного органа.

Дополнительно в рамках рассматриваемого процесса вынесения решения по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки налогоплательщика-организации можно выделить после процедуры вынесения решения о привлечении к ответственности налогоплательщика-организации процедуру применения обеспечительных мер, таких как

⁸ Дело № А14-6563/2014 // Архив АС Воронежской области.

⁹ См.: *Артемова Ю. А.* Правовые аспекты гармонизации взаимоотношений налогоплательщиков и налоговых органов. М., 2012 ; *Кривых И. А.* Источники налогового права Российской Федерации : понятие, проблемы классификации, основные принципы действия : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.

¹⁰ См.: *Шинкарь Д. А.* Досудебное урегулирование налоговых споров : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. С. 7.

приостановление операций по счетам в банке в порядке, предусмотренном ст. 76 НК РФ (п. 10 ст. 101 НК РФ), направленных на обеспечение возможности исполнения указанного решения.

Кроме того, самостоятельное значение имеет процедура удовлетворения ходатайства налогоплательщика-организации о замене обеспечительных мер действующей банковской гарантией уполномоченного банка, включенного в Перечень банков, отвечающих требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения (п. 12 ст. 101 НК РФ). В большей степени эту гарантию можно назвать средством процессуальной экономии, но очевидно, что ее предоставление оптимизирует исполнение налоговой обязанности.

Вместе с тем копия решения о принятии обеспечительных мер или копия решения об отмене обеспечительных мер вручается налогоплательщику-организации (его представителю) под расписку в установленный срок (п. 13 ст. 101 НК РФ).

Следует отметить, что положения п. 14 ст. 101 НК РФ о нарушениях существенных условий процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки налогоплательщика-организации не только являются основанием для отмены решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа вышестоящим налоговым органом или судом, но и выступают своеобразной гарантией для налогоплательщика-организации. Например, В. Н. Гудым называет три способа защиты прав налогоплательщиков в зависимости от характера спорных правоотношений и конкретной цели защиты: 1) оспаривание нормативных актов и ненормативных актов, действий (направлены на изменение, прекращение возникших правоотношений); 2) понуждение (направлены на возникновение правоотношений); 3) признание (направлены на признание наличия или отсутствия спорных правоотношений)¹¹. В данной ситуации речь идет о признании факта нарушения прав лиц, совершивших налоговое правонарушение. Не являясь гарантией принуждения, эти положения являются частью процессуальных гарантий, установленных в целях обеспечения законности в данной стадии налогового процесса. По мнению Высшего Арбитражного Суда РФ, в судебных актах должны содержаться сведения, что допущенные нарушения привели к нарушению прав и законных интересов налогоплательщика¹². Между тем в целях недопущения злоупотребления процессуальными правами со стороны лиц, привлекаемых к налоговой ответственности, в рассматриваемом контексте было бы уместно установить следующую налогово-принудительную процессуальную гарантию: одновременно с отменой решения об отказе в привлечении к ответственности применять обеспечительные меры в сумме, указанной в акте налоговой проверки или установленной в ходе дополнительных контрольных мероприятий.

¹¹ См.: Гудым В. Н. Способы защиты прав налогоплательщиков : современное состояние и перспективы развития : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

¹² Определение ВАС РФ по делу № 11974 от 23 мая 2007 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная практика исходит также из того, что если налогоплательщик обращается в суд с требованием о признании решения налогового органа недействительным, то суд вправе приостановить действие этого решения, чтобы уменьшить возможные негативные последствия для налогоплательщика (постановление ФАС Западно-Сибирского округа № Ф04-9918/2005).

Далее в перечне процессуальных гарантий налогового принуждения, в рамках процедуры вынесения решения по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки налогоплательщика-организации, предусмотренной ст. 101 НК РФ, выделим следующие процессуальные сроки:

– срок рассмотрения акта и иных материалов налоговой проверки, а также письменных возражений и принятие решения по результатам налоговой проверки (в течение 10 дней со дня истечения срока представления налогоплательщиком-организацией (его представителем) письменных возражений по акту проверки) – п. 1 ст. 101 НК РФ. При этом суды исходят из того, что представление налогоплательщиком документов не в период рассмотрения дела в налоговом органе, а при разбирательстве его в суде не могут быть поводом для принятия решения в пользу налогоплательщика¹³;

– срок вступления в силу принятого решения о привлечении к ответственности налогоплательщика-организации за совершение налогового правонарушения (по истечении одного месяца со дня вручения налогоплательщику-организации (его представителю) копии этого решения, вместе с тем сроком вручения считается шестой день в случае отправления копии принятого решения заказным письмом) – п. 9 ст. 101 НК РФ;

– срок вступления в силу обеспечительных мер (вступают в силу со дня вынесения решения о принятии обеспечительных мер) – п. 10 ст. 101 НК РФ;

– срок действия обеспечительных мер (действуют до дня исполнения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или до дня отмены вынесенного решения вышестоящим налоговым органом или судом) – п. 10 ст. 101 НК РФ;

– срок вручения налогоплательщику-организации копии решения о принятии обеспечительных мер (отмены обеспечительных мер) в течение пяти дней после дня его вынесения и по истечении шести дней с даты направления заказного письма – п. 13 ст. 101 НК РФ.

Частичное соблюдение этих сроков влияет на оценку законности действий налоговых органов при рассмотрении материалов дела о налоговом правонарушении; истечение этих сроков влияет на период производства по делу о налоговом правонарушении. Судебная практика исходит из того, что после истечения пресекающего срока взыскания задолженности по налогу, пени не могут служить способом обеспечения исполнения обязанности по уплате налога и с этого момента не подлежат начисле-

¹³ Постановление Президиума ВАС РФ от 18 апреля 2006 г. № 16470/05. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

нию, поскольку исполнение обязанности по уплате пеней не может рассматриваться в отрыве от исполнения обязанности по уплате налога¹⁴.

Законность и обоснованность индивидуального налогово-правового акта, указывает И. В. Дементьев, зависят от того, насколько полно правоприменителем (налоговым органом) установлены те фактические обстоятельства, которые предусмотрены в гипотезе налогово-правовой нормы¹⁵. При этом процессуальный порядок, которым руководствуются налоговые органы, является единообразной, установленной в НК РФ последовательностью мероприятий налогового контроля, в ходе которых может быть выявлен факт совершения налогового правонарушения.

Вместе с тем М. В. Карасева (Сенцова) отмечает, что налоговый законодатель установил собственный механизм ответственности налогового органа в случае, когда имеет место несвоевременный возврат излишне уплаченного или взысканного налога¹⁶.

2. Анализ положений ст. 101.4 НК РФ, устанавливающих производство по делу о налоговых правонарушениях, выявленных в ходе иных, чем камеральные и выездные налоговые проверки, мероприятий налогового контроля и не образующих составов правонарушений, предусмотренных ст. 120, 122, 123 НК РФ, позволил выявить следующие налогово-процессуальные гарантии:

– процедура составления акта в установленной форме при обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушениях законодательства о налогах и сборах предусмотрена НК РФ (за исключением налоговых правонарушений, предусмотренных ст. 101 НК РФ);

– является процессуальной гарантией и основанием для последующего производства по делу о налоговом правонарушении, содержит документально подтвержденные факты нарушения налогового законодательства и предложения должностного лица налогового органа по устранению этих нарушений и применению налоговых санкций. Форма акта и требования к его составлению устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов (п. 1–3 ст. 101.4 НК РФ);

– процедура вручения или направления акта налогоплательщику-организации, совершившему налоговое правонарушение (п. 4 ст. 101.4 НК РФ);

– процедура направления извещения налогоплательщику-организации о времени и месте рассмотрения акта о налоговом правонарушении (п. 7 ст. 101.4 НК РФ);

– процедура рассмотрения акта, в котором зафиксированы факты нарушения законодательства о налогах и сборах, а также документы и

¹⁴ Дело № А14-15710/2014 // Архив АС Воронежской области.

¹⁵ См.: Дементьев И. В. Доказательства и доказывание в налоговом процессе // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 82–88.

¹⁶ См.: Карасева (Сенцова) М. В. Гражданско-правовая детерминация налогового права : понятие и сущностная обусловленность // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2013. № 2. С. 313– 328.

материалы, представленные налогоплательщиком-организацией, совершившим налоговое правонарушение (п. 6, 7 ст. 101.4 НК РФ);

– процедура вынесения решения о привлечении или об отказе в привлечении налогоплательщика-организации к ответственности за налоговое правонарушение в установленный срок (п. 8 ст. 101.4 НК РФ);

– процедура направления налогоплательщику-организации требования об уплате (перечислении) налога, пени и штрафа в порядке и сроки, которые установлены ст. 60, 69–70 НК РФ и предусмотрены п. 10 ст. 101.4 НК РФ.

Несоблюдение должностными лицами налогового органа требований, установленных налоговым законодательством, а также нарушение процедуры рассмотрения материалов дела может являться основанием для отмены решения налогового органа вышестоящим налоговым органом или судом, если такие нарушения привели или могли привести к принятию неправильного решения (п. 12 ст. 101.4 НК РФ). Считаем, что приведенные выше процедуры являются налогово-процессуальными гарантиями, так как они установлены налоговым законодательством и обеспечивают процесс рассмотрения дела о налоговом правонарушении.

Далее в рассматриваемом производстве по делу о налоговом правонарушении выделим процессуальные гарантии в виде процессуальных сроков, установленных в ст. 101.4 НК РФ, такие как:

– срок составления акта в установленной форме при обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушении законодательства предусмотренных НК РФ (в течение 10 дней со дня выявления налогового правонарушения) – является процессуальной гарантией потому, что установлен налоговым законодательством, удостоверяет факт и дату выявленного налогового правонарушения, что в совокупности со сроком рассмотрения дела обеспечивает своевременное вынесение решения по существу (п. 1 ст. 101.4 НК РФ);

– срок вручения акта, расписка налогоплательщика-организации (его представителя), свидетельствующая о дате его вручения или при его направлении заказным письмом, считается шестой день с даты его отправки (п. 4 ст. 101.4 НК РФ);

– срок направления уведомления (извещения) налогоплательщику-организации о месте и времени рассмотрения акта о налоговом правонарушении – заблаговременно (п. 7 ст. 101.4 НК РФ);

– срок рассмотрения акта и вынесение решения – в течение 10 дней, после истечения срока подачи письменного возражения по акту (п. 7–8 ст. 101.4 НК РФ), выступает процессуальной гарантией, поскольку срок его соблюдения обеспечивает налоговому органу последующую процедуру вынесения решения о привлечении к ответственности налогоплательщика-организации за совершение налогового правонарушения;

– срок направления требования налогоплательщику-организации об уплате налога, пени и штрафа в порядке и сроки, установленные ст. 60, 69–70 НК РФ (п. 10 ст. 101.4 НК РФ).

Нарушение существенных условий процедуры и сроков рассмотрения акта и иных материалов мероприятий налогового контроля является основанием для отмены решения налогового органа вышестоящим налоговым органом или судом. К таким существенным условиям относятся обеспечение возможности лица, в отношении которого был составлен акт, участвовать в процессе рассмотрения материалов лично и (или) через своего представителя и обеспечение возможности этого лица представить объяснения (подп. 2 п. 12 ст. 101.4 НК РФ).

Анализ налогово-процессуальных гарантий рассмотрения материалов дела о налоговом правонарушении позволяет сделать следующие выводы:

– выявить два относительно автономных порядка налогово-процессуальных гарантий рассмотрения дел о совершении налогового правонарушения:

В первом, относящемся к правонарушениям, выявленном при осуществлении выездных и камеральных налоговых проверок, выявить следующие налогово-процессуальные гарантии принуждения:

1. Процессуальная форма, предусмотренная ст. 101 НК РФ, в рамках которой можно выделить: процедуру составления и вручения акта налоговой проверки (п. 1 ст. 101 НК РФ); процедуру надлежащего извещения о времени и месте рассмотрения налоговой проверки (п. 2 ст. 101 НК РФ); процедуру процессуальных действий налогового органа перед рассмотрением материалов налоговой проверки (п. 3 ст. 101 НК РФ); процедуру рассмотрения материалов налоговой проверки (п. 4–5 ст. 101 НК РФ); процедуру вынесения решения о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля (п. 6 ст. 101 НК РФ); процедуру вынесения решения по существу дела о налоговом правонарушении (п. 7–8 ст. 101 НК РФ); процедуру применения обеспечительных мер (п. 10 ст. 101 НК РФ), а также процедуру удовлетворения ходатайства налогоплательщика-организации о замене обеспечительных мер действующей банковской гарантией уполномоченного банка, включенного в Перечень банков, отвечающих требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения (п. 12 ст. 100 НК РФ).

2. Процессуальные сроки: срок рассмотрения материалов и акта налоговой проверки (п. 1 ст. 101 НК РФ); срок принятия решения по результатам рассмотрения налоговой проверки (п. 7 ст. 101 НК РФ); срок вступления в силу принятого решения (п. 9 ст. 101 НК РФ); срок действия обеспечительных мер (п. 10 ст. 101 НК РФ); срок вручения копии решения о принятии обеспечительных мер (п. 13 ст. 101 НК РФ).

Во втором порядке, относящемся к правонарушениям, выявленным при осуществлении иных мероприятий налогового контроля или о которых стало известно налоговому органу из иных источников и которые не связаны с составами правонарушений, предусмотренными ст. 120, 122–123 НК РФ, позволил выявить следующие процессуальные гарантии налогового принуждения:

1. Процессуальная форма, предусмотренная ст. 101.4 НК РФ, в рамках которой могут быть выделены: процедура составления акта при обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушениях законодательства о налогах и сборах (п. 1–3 ст. 101.4 НК РФ); процедура вручения или направления акта налогоплательщику-организации (п. 4 ст. 101.4 НК РФ); процедура направления извещения о месте и времени рассмотрения акта (п. 7 ст. 101.4 НК РФ); процедура рассмотрения акта (п. 6–7 ст. 101.4 НК РФ); процедура вынесения решения по существу дела (п. 8 ст. 101.4 НК РФ); процедура направления требования об уплате налога, пени и штрафа (п. 10 ст. 101.4 НК РФ).

2. Процессуальные сроки: срок составления акта о нарушении законодательства о налогах (п. 1 ст. 101.4 НК РФ); срок вручения или направления акта о налоговом правонарушении (п. 4 ст. 101.4 НК РФ); срок направления уведомления о месте и времени рассмотрения акта о налоговом правонарушении (п. 7 ст. 101.4 НК РФ); срок рассмотрения акта и вынесение решения (п. 7–8 ст. 101.4 НК РФ); срок направления требования об уплате налога, пени и штрафа (п. 10 ст. 101.4 НК РФ);

– критически оценить идею создания специализированного суда по налоговым спорам, поскольку это достаточно затратно и требует проведения большой законодательной работы, а также немалого бюджетного финансирования. То же самое можно высказать относительно предложений в рамках усиления контроля за законностью в деятельности налоговых органов создать специальный орган, на который возложить досудебное урегулирование налоговых споров.

Воронежский государственный университет

Беня В. Н., соискатель кафедры финансового права

E-mail: v.benya2011@yandex.ru

Тел.: 8-928-764-92-69

Voronezh State University

Benya V. N., Competitor of the Financial Law Department

E-mail: v.benya2011@yandex.ru

Tel.: 8-928-764-92-69

УДК 343.35

КВАЛИФИКАЦИЯ МОШЕННИЧЕСТВА,
СОВЕРШЕННОГО С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
СЛУЖЕБНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Д. Ю. Гончаров

Академия Следственного комитета Российской Федерации

С. Г. Гончарова

*Российский государственный
профессионально-педагогический университет*

Поступила в редакцию 29 апреля 2016 г.

Аннотация: рассматриваются проблемы вменения признака «использование служебного положения» при квалификации мошенничества. Анализируется порядок, механизм такого использования. Проанализирована связь названного признака со служебной деятельностью субъекта преступления (на материалах следственно-судебной практики). Рассмотрены проблемы отграничения мошенничества и некоторых должностных преступлений.

Ключевые слова: мошенничество, служебное положение, должностные преступления.

Abstract: in article problems of imputation of a sign «use of official position» are considered at qualification of fraud. The order, the mechanism of such use is analyzed. With use of examples from investigative court practice connection of the called sign with office activity of the subject of a crime is analyzed. Problems of differentiation of fraud and some crimes of official are considered.

Key words: fraud, official, position, crimes of official.

Для повышения качества расследования и судебного рассмотрения уголовных дел о мошенничествах, совершаемых с использованием служебного положения, необходима система научных знаний о подобных преступлениях, в которой следует выделить знания о квалификации преступлений рассматриваемого вида.

281

Как известно, мошенничество отличается от иных форм хищения способами совершения преступления, к которым относятся обман и злоупотребление доверием.

Применяя обман, лицо сообщает ложные сведения либо умалчивает о правдивых сведениях, которые могут относиться к любым обстоятельствам, например:

- юридическим фактам и событиям;
- качеству имущества;

- стоимости имущества;
- личности виновного, его полномочиям, намерениям¹.

Злоупотребляя доверием, лицо использует с корыстной целью доверительные отношения с владельцем имущества или иным лицом, уполномоченным принимать решения о передаче этого имущества третьим лицам. Доверие может быть обусловлено различными обстоятельствами, например служебным положением лица².

Как видим, высшая судебная инстанция страны указывает, что служебное положение субъекта, его полномочия (реальные или мнимые) могут обуславливать заблуждение потерпевшего при мошенничестве, совершаемом тем или иным способом (ложь о полномочиях при обмане; служебное положение мошенника как условие возникновения доверительных отношений с ним).

В процессе расследования и судебного рассмотрения следует четко определять, применялись ли вообще в процессе совершения деяния обман или злоупотребление доверием, а также если применялись, то каким из этих способов. Если применялись оба способа, то необходимо установить: в чем это выразилось. Это, в свою очередь, позволит правильно оценивать действия лиц, обращающих в свою пользу чужое имущество.

В правоприменительной практике обнаружены случаи ошибочного утверждения стороной обвинения о наличии в действиях граждан способов мошенничества и в целом состава преступления.

Так, Ш. и А. признаны виновными в совершении мошенничества с использованием служебного положения. Им инкриминировалось завладение путем обмана средствами Пенсионного фонда РФ при покупке здания. Указывалось, что обман заключался в умолчании *сведений о том, что ранее продавцом здание приобретено за меньшую сумму, не подвергалось ни ремонту, ни реконструкции, а также о наличии личной заинтересованности в приобретении здания у конкретного продавца (Ш., возглавлявший ГУ ПФР, был прежним владельцем здания и родственником А. – нового владельца)*.

Рыночная стоимость продаваемого здания определялась оценщиками автономной некоммерческой организации. Стоимость, определенная в результате экспертных исследований в ходе уголовного судопроизводства, была существенно ниже цены сделки.

Верховный Суд РФ, признавая отсутствие в действиях фигурантов состава преступления, указал: «Нижестоящими судами не установлено никаких преступных действий в определении стоимости здания, которое было объектом купли-продажи. Обязательным условием ответственности могла служить лишь причастность к формированию завышенной стоимости здания либо заведомая осведомленность о несоответствии его оценки иными лицами. Однако ни одно из таких обстоятельств не приводится»³.

¹ О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 (п. 2). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Там же (п. 3).

³ Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2014 г. № 21-УД14-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приведенный, а также другие примеры показывают важность правильного установления способа совершения мошенничества и иных обязательных признаков данного состава преступления.

Обратимся к уяснению использования служебного положения при совершении мошенничества. Как высшая судебная инстанция страны, так и авторы юридической литературы, раскрывая этот признак, подходят к его сути несколько однобоко: указывают на субъекта, использующего такое положение, но не указывают на порядок и механизм его использования. Вероятно, это должно означать, что использование служебного положения и состоит в использовании субъектом особых полномочий, которыми он наделен.

Итак, субъектами, использующими свое служебное положение при совершении мошенничества, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51, являются:

- 1) должностные лица, обладающие признаками, предусмотренными примечанием 1 к ст. 285 УК РФ;
- 2) государственные или муниципальные служащие, не являющиеся должностными лицами;
- 3) лица, отвечающие требованиям, предусмотренным примечанием 1 к ст. 201 УК РФ (например, лицо, которое использует для совершения хищения чужого имущества свои служебные полномочия, включающие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации)⁴.

Помимо названных лиц, к субъектам совершения анализируемых преступлений некоторые авторы юридической литературы относят служащих коммерческой или иной организации, не наделенных управленческими функциями⁵. Однако расширительный подход к определению субъектов рассматриваемого преступления следственно-судебной практикой не поддерживается, квалификация осуществляется с учетом действующих руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда РФ.

Так, приговором районного суда г. Кемерово С., работавшая в муниципальном учреждении здравоохранения, была осуждена по ч. 4 ст. 159 УК РФ за мошенничество, совершенное с использованием своего служебного положения, организованной группой, в особо крупном размере.

Рассмотрев дело по кассационным жалобам С. и ее защитника, судебная коллегия по уголовным делам Кемеровского областного суда указала следующее. С. не являлась ни должностным лицом, ни государственной служащей. С. не обладала и статусом муниципального служащего, поскольку муниципальные предприятия и учреждения не входят в структуру органов местного самоуправления. С. не обладала также организационно-распорядительными или

⁴ О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 (п. 24).

⁵ См.: Лопашенко Н. А. Посягательства на собственность. М., 2012 ; Уголовное право России : части Общая и Особенная : учебник / под ред. А. И. Рарога. 6-е изд. М., 2016. С. 387.

административно-хозяйственными полномочиями. Ссылка суда в приговоре на то обстоятельство, что С., являясь бухгалтером-расчетчиком, выполняла организационно-распорядительные функции, не основана на материалах дела, из которых видно, что осужденная находилась в прямом подчинении у главного бухгалтера М., выполняла ее распоряжения, не принимая при этом самостоятельных решений по распоряжению денежными средствами. Учитывая изложенное, судебная коллегия исключила из осуждения С. квалифицирующий признак «лицом с использованием своего служебного положения»⁶.

Использование должностными лицами своего служебного положения может заключаться в реализации функций представителя власти, а также выполнении организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных функций (то же, кроме функций представителя власти, выполняют лица, наделенные управленческими функциями в коммерческой или иной организации, согласно примечанию 1 к ст. 201 УК РФ).

В процессе предварительного следствия необходимо правильно оценивать служебное положение лица, избегать ошибок при квалификации преступлений, обусловленных неверным представлением о таком положении.

В частности, следует иметь в виду, что исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что субъект реализует права и соблюдает обязанности представителя власти, выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Специальные полномочия представляются на определенный срок или однократно, а также могут совмещаться с основной работой.

При исполнении названных функций временно или по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период их осуществления.

Отсутствие полномочий должностного лица, предоставление их неправомочным субъектом и т.д. исключают возможность признания правонарушителя должностным лицом.

Например, Красноярским краевым судом М. осужден за мошенничество с использованием служебного положения, должностные преступления, предусмотренные ст. 286, 290 УК РФ, уничтожение официальных документов (ст. 325 УК РФ). Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РФ приговор оставлен без изменения.

Суд признал установленным, что М. был зачислен внештатным сотрудником отдела по борьбе с экономическими преступлениями управления внутренних дел, получил соответствующее удостоверение и специальные полномочия, предоставляющие ему основания осуществлять функции власти, и с этого времени стал должностным лицом.

⁶ Справка Кемеровского областного суда от 16 августа 2012 г. № 01-07/26-650 о причинах отмены и изменения приговоров и других судебных решений по уголовным делам, постановленным районными (городскими) судами Кемеровской области в I полугодии 2012 года. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Используя полномочия внештатного сотрудника милиции и заручившись поручением работника милиции К., за которым он был закреплен, М. из корыстной заинтересованности неоднократно незаконно получал денежные средства, уничтожал официальные документы.

Так, под предлогом проверки правил торговли он пришел в торговый павильон «Продукты», произвел контрольную закупку товара и, обнаружив административно наказуемое правонарушение – отсутствие сертификатов, составил акт, который передал продавцу И., назначив через нее встречу с владельцем павильона Г. Имея намерения обманным путем завладеть деньгами Г., М. рассказал ему о фонде по оказанию помощи семьям погибших работников органов внутренних дел и попросил оказать «спонсорскую» помощь. Г. передал М. денежные средства, которые тот присвоил, самостоятельно принял не входящее в его компетенцию решение об освобождении Г. от административной ответственности, а составленный ранее акт контрольной закупки уничтожил.

Таким же способом, путем обмана, М. завладел деньгами Г-ва, Г-на, Ан-ва, Б., Ал-ва, Д., М. и Н.

Кроме того, М. неоднократно получал денежные средства за сокрытие нарушений правил торговли. Так, под предлогом проверки соблюдения правил торговли произвел контрольную закупку товаров в коммерческом киоске «Овощи – фрукты», выявил административное правонарушение, о чем составил соответствующий акт. На следующий день при встрече с владельцем киоска Б-вым, угрожая ему крупным штрафом, предложил за денежное вознаграждение уничтожить акт. Опасаясь нежелательных для себя последствий, Б-в передал М. денежные средства, и тот уничтожил акт.

Аналогичным способом М. получил денежные средства от других лиц.

Президиум Верховного Суда РФ по протесту заместителя председателя этого суда приговор и определение по делу изменил, указав, что должностным лицом, из чего ошибочно исходили суды первой и второй инстанций, М. признан необоснованно. В соответствии с «Временной инструкцией по организации работы внештатных сотрудников милиции» самостоятельное производство процессуальных и других действий, оперативных мероприятий, составляющих исключительную компетенцию работников милиции, внештатным сотрудникам милиции запрещено (п. 2.7.1). Кроме того, «Временная инструкция...» запрещает внештатным сотрудникам совершать действия, на выполнение которых не было поручения сотрудника милиции, за которым он закреплен. Из материалов дела видно, что М. не имел поручения на проверку торговых павильонов.

Не признав М. должностным лицом, Президиум Верховного Суда РФ переквалифицировал его действия с норм о должностных преступлениях на мошенничество, исключив из приговора такой признак, как «совершенное лицом с использованием своего служебного положения».

В части осуждения М. по ст. 286 и 325 УК РФ приговор и кассационное определение отменены с прекращением дела производством за отсутствием состава преступления, поскольку М., не являясь должностным лицом, не может нести ответственность за превышение должностных полномочий, а составленные им и впоследствии уничтоженные акты контрольных закупок официальными документами не являются⁷.

В ходе предварительного расследования и судебного рассмотрения следует учитывать, что согласие лица с предъявленным ему обвинением в совершении мошенничества с использованием служебного положения

⁷ Из практики прокурорского надзора // Законность. 2001. № 5.

при отсутствии материально-правовых оснований такой квалификации не препятствует обжалованию квалификации преступления. Приговор, постановленный в порядке главы 40 УПК РФ при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением, может быть обжалован по мотивам неправильного применения уголовного закона.

Например, по приговору Новоуренгойского городского суда, постановленному в порядке главы 40 УПК РФ при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением, З. осужден по ч. 3 ст. 159 и по п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ. Постановлением этого же суда от 14 февраля 2011 г. кассационное представление государственного обвинителя на приговор возвращено прокурору в порядке ст. 317 УПК РФ.

Изучив материалы уголовного дела по кассационному представлению государственного обвинителя, судебная коллегия суда Ямало-Ненецкого автономного округа пришла к следующим выводам. В силу ст. 317 УПК РФ участники уголовного судопроизводства лишаются возможности оспаривать фактическую сторону обвинения после вынесения приговора, постановленного в «особом» порядке. Однако такое ограничение не распространяется на возможность обжалования приговора по другим основаниям, предусмотренным законом, в том числе ввиду неправильного применения уголовного закона.

Из кассационного представления прокурора следует его несогласие с квалификацией действий З. как мошенничества с использованием служебного положения. Не приводя доводов о необходимости изменения обстоятельств содеянного, прокурор полагает ошибочным вывод суда о квалификации содеянного в силу отсутствия у З. организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций. В связи с этим он просит о переквалификации действий осужденного с ч. 3 ст. 159 УК РФ на ч. 1 ст. 159 УК РФ с исключением квалифицирующего признака мошенничества – использования своего служебного положения. При этом прокурор считает, что такие изменения не требуют исследования собранных по делу доказательств, а фактические обстоятельства при этом не изменяются.

Таким образом, вывод суда первой инстанции об оспаривании государственным обвинителем фактических обстоятельств дела является ошибочным. Кассационным определением от 21 апреля 2011 г. постановление отменено, кассационное представление государственного обвинителя направлено в Новоуренгойский городской суд для выполнения требований, предусмотренных главой 43 УПК РФ⁸.

Итак, для квалификации действий по ч. 3 ст. 159 УК РФ по признаку «с использованием своего служебного положения» необходимо установить наличие такого положения у субъекта. Оно обусловлено принадлежностью лица к разряду государственных или муниципальных служащих либо лиц, обладающих признаками, предусмотренными примечаниями 1 к ст. 201, 285 УК РФ. Однако следует определить, каким образом указанное лицо использовало свое положение.

⁸ Обзор практики рассмотрения судом Ямало-Ненецкого автономного округа уголовных дел в кассационном и надзорном порядке за 6 месяцев 2011 г. утвержден постановлением президиума суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 июля 2011 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Опираясь на разъяснения Пленума Верховного Суда РФ⁹, под использованием служебного положения следует понимать использование лицом в противоправных целях своих властных и иных служебных (должностных) полномочий, форменной одежды, атрибутики, служебных удостоверений, служебного оружия, сведений, которыми оно располагает в связи со своим служебным положением, а равно оказание вопреки интересам службы влияния (воздействия) исходя из значимости, авторитета или иных возможностей занимаемой должности на подчиненных, подконтрольных или других лиц для совершения ими определенных действий (бездействия)¹⁰.

При этом использование лицом своих властных и иных служебных (должностных) полномочий может состоять в совершении действия (бездействия), которое оно имеет право и (или) обязано совершить в пределах его служебной компетенции (т.е. непосредственно связанного с осуществлением виновным лицом своих прав и обязанностей по службе), однако совершение (несовершение) которого не было вызвано служебной необходимостью и объективно противоречило как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату, аппарату органов местного самоуправления, органам управления коммерческих и иных организаций, так и тем целям и задачам, для достижения которых виновное лицо было наделено соответствующими служебными (должностными) полномочиями.

Таким образом, использование служебного положения есть использование виновным в противоправных целях оказанного ему в силу его служебного (должностного) положения доверия как при осуществлении им служебных полномочий (реализации юридических возможностей субъекта преступления), так и (или) при употреблении авторитета власти, должности, служебных связей, влияния аппарата управления (реализации фактических возможностей по службе)¹¹.

Нередко должностные лица завладевают имуществом, находящимся в ведении возглавляемых ими организаций, применяя «схему» выпла-

⁹ Речь идет о позициях Пленума Верховного Суда РФ, сформулированных им в п. 11 постановления от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм»; п. 15 постановления от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»; п. 23 постановления от 10 июня 2010 г. № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)»; п. 3 постановления от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»; п. 3 и 4 постановления от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

¹⁰ См.: *Безверхов А. Г., Коростелев В. С.* Служебные хищения имущества : тенденции и перспективы развития норм // Законодательство. 2014. № 4.

¹¹ См.: Там же.

ты заработной платы подчиненным, фактически не работающим в коллективе, или иные способы обращения в свою пользу затрат на несуществующие расходы. Если при этом преступные действия, направленные на завладение впоследствии имуществом, совершаются до его перехода в пользование злоумышленника, это свидетельствует о возникновении умысла на хищение неверного имущества, и отличает мошенничество от присвоения и растраты.

Так, в Екатеринбурге бывший директор Института геофизики УрО РАН осужден за мошенничество с использованием служебного положения, заключавшегося в реализации организационно-распорядительных функций (руководство трудовым коллективом государственного учреждения науки). Согласно приговору суда, используя полномочия по подписанию приказов о приеме, переводе, увольнении, *директор убедил подчиненного сотрудника, желавшего уволиться, написать заявление о переводе его на 1/2 ставки. После передачи директору банковской карты, на которую должна была перечисляться заработная плата сотрудника, был издан приказ о переводе сотрудника на неполную ставку, отдавались распоряжения о внесении в таблицу рабочего времени сведений о работе сотрудника, не соответствовавших действительности. Впоследствии сотруднику, фактически не исполнявшему трудовых обязанностей, на карту перечислялась заработная плата; директор завладевал ею.* В приговоре конкретизирована суть использования служебного положения: указано на конкретные должностные полномочия, исполняя которые субъект совершил хищение¹².

Подобная конкретизация в процессуальных документах предварительного следствия обязательна.

Обсуждая субъекта рассматриваемого преступления, некоторые специалисты категорично утверждают, что использование служебного положения должно осуществляться в отношении собственности, находящейся в ведении организации, в которой лицом используется такое положение¹³. Это заблуждение. В действительности субъект, использующий служебное положение, может быть не уполномочен совершать законные действия в отношении похищаемого имущества. Часто ущерб причиняется бюджету Российской Федерации или бюджетам иных уровней, а не конкретных, возглавляемых злоумышленниками организаций, либо физическим лицам.

При совершении мошенничества лица, использующие как представители власти свое служебное положение, могут завладевать имуществом граждан, что указывает также на отсутствие законных полномочий в отношении предмета хищения. Иными словами, действия, совершаемые злоумышленниками в отношении чужого имущества, не входят в их полномочия.

¹² См.: приговор Ленинского районного суда г. Екатеринбурга от 1 декабря 2015 г. Дело № 1-83 / 2015.

¹³ См.: *Ханов К. Г.* Особенности квалификации мошенничества, совершенного лицом с использованием своего служебного положения // Теория и практика общественного развития. 2008. № 2. С. 135–137.

Так, Б., являвшийся старшим оперуполномоченным по особо важным делам, вступил с С. и П. в предварительный сговор, направленный на хищение имущества Р. Предъявив служебные удостоверения, П. и С. доставили Р. к зданию органа внутренних дел. Потерпевшему сообщили ложные сведения о том, что он находится в международном розыске, который обещали прекратить и отпустить Р., если тот передаст им 50 000 долларов США. Впоследствии Б. получил от потерпевшего денежные средства в сумме 4900 долларов США, после чего был задержан. Действия Б. квалифицированы судами первой и надзорной инстанций по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ¹⁴. *Следует отметить, что фигуранты как представители власти, не имея законных оснований на истребование имущества гражданина, имели право на его доставку в орган внутренних дел; это полномочие и было использовано ими для совершения преступления.*

Как бы ни парадоксально это прозвучало, но Верховный Суд РФ указал на необходимость вменения признака «использование служебного положения» даже при отсутствии возможности такого использования некоторыми субъектами. Вот цитата из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»: «В том случае, если должностное лицо либо лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, получило ценности за совершение действий (бездействия), которые в действительности оно не может осуществить ввиду отсутствия служебных полномочий и невозможности использовать свое служебное положение, такие действия при наличии умысла на приобретение ценностей следует квалифицировать как мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения» (абз. 2 п. 24).

То есть отсутствие служебных полномочий на совершение действий, и даже невозможность использовать свое служебное положение позволяют квалифицировать действия лица по норме, предусматривающей ответственность за преступление с использованием служебного положения. Представляется, что данная юридическая фикция допустима не во всех случаях, а лишь применительно к ситуациям мнимого взяточничества или коммерческого подкупа, совершаемого надлежащими субъектами таких преступлений.

Выделение в числе субъектов рассматриваемого мошенничества должностных лиц актуализирует проблему соотношения хищений и преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, а также преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Схожим в числе признаков разнородных преступлений является мотив совершения: желание обогатиться, получить имущественную выгоду в результате совершения преступления.

В отличие от хищения чужого имущества с использованием служебного положения злоупотребление должностными полномочиями из корыст-

¹⁴ Определение № 5-Д09-4. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2009 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 11.

ной заинтересованности образуют такие деяния должностного лица, которые либо не связаны с изъятием чужого имущества (например, получение имущественной выгоды от использования имущества не по назначению), либо связаны с временным и (или) возмездным изъятием имущества.

Если использование должностным лицом своих служебных полномочий выразилось в хищении чужого имущества путем обмана или злоупотребления доверием, когда фактически произошло его изъятие, содеянное полностью охватывается ч. 3 ст. 159 УК РФ и дополнительной квалификации по ст. 285 УК РФ не требуется.

В тех случаях, когда должностное лицо, используя свои служебные полномочия, наряду с хищением чужого имущества, совершило другие незаконные действия, связанные со злоупотреблением должностными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности, содеянное им надлежит квалифицировать по совокупности указанных преступлений¹⁵.

В приведенном выше примере, в котором описывались действия сотрудников органов внутренних дел, завладевших валютными средствами потерпевшего за прекращение его мнимого розыска, субъект был первоначально осужден, по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ, а также по ч. 1 ст. 285 УК РФ. В дальнейшем было исключено осуждение по ч. 1 ст. 285 УК РФ, поскольку противоправное поведение, связанное с использованием своего служебного положения вопреки интересам службы, полностью охватывается составом преступления, предусмотренным ч. 3 ст. 159 УК РФ, и не требует дополнительной квалификации по ч. 1 ст. 285 УК РФ¹⁶.

В ином случае судом обращено внимание на то, что действия, образующие злоупотребление должностными полномочиями и квалифицированные по норме о превышении таковых, не выполнялись, содеянное следовало квалифицировать лишь по норме о мошенничестве.

Так, П. осужден приговором Кировского районного суда г. Екатеринбурга от 19 июля 2007 г. за ряд эпизодов мошенничества, в том числе по ч. 3 ст. 159 УК РФ, а также за два эпизода по ч. 1 ст. 286 УК РФ. Он признан виновным в совершении хищения денежных средств путем обмана, с использованием своего служебного положения судебного пристава-исполнителя, и в совершении при этом действий, явно выходящих за пределы полномочий судебного пристава-исполнителя и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций.

Определением судебной коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда от 29 августа 2007 г. приговор оставлен без изменения.

Президиум Свердловского областного суда, рассматривая дело в порядке надзора, отметил следующее. Действия П., совершенные им в январе и феврале 2005 г., квалифицированы как идеальная совокупность преступлений, предусмо-

¹⁵ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 (п. 17).

¹⁶ Определение № 5-Д09-4. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2009 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 11.

тренных ч. 3 ст. 159 и ч. 1 ст. 286 УК РФ. При этом в приговоре указаны признаки действий, свойственных злоупотреблению служебным положением судебного пристава-исполнителя, а не превышению им должностных полномочий. Под злоупотреблением должностными полномочиями из корыстной заинтересованности понимаются такие неправомерные действия должностного лица, которые совершены с целью получения имущественной выгоды без незаконного безвозмездного обращения чужого имущества в свою собственность или собственность других лиц. Однако судом указано, что все действия П. по данным эпизодам были направлены не на получение какой-либо имущественной выгоды в результате незаконного безвозмездного обращения чужого имущества в свою собственность, а на совершение хищения денежных средств путем обмана с использованием положения судебного пристава-исполнителя из корыстных побуждений. Именно в результате этих действий П. денежные средства перешли в его незаконное владение и были использованы осужденным по своему усмотрению. Указанное свидетельствует о том, что злоупотребление в данном случае являлось способом совершения хищения. Поэтому содеянное П. должно расцениваться как хищение и квалифицироваться по ч. 3 ст. 159 УК РФ. Дополнительная квалификация этих же действий по ч. 1 ст. 286 УК РФ является излишней.

По изложенным основаниям президиум изменил приговор в отношении П., исключив указание об осуждении по ч. 1 ст. 286 УК РФ¹⁷.

Можно найти немало иных примеров того, как органами предварительного расследования вменялась в вину совокупность мошенничества с использованием служебного положения (ч. 3 ст. 159 УК РФ) и использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы (ч. 1 ст. 285 УК РФ), но суды не согласились с такой квалификацией, поскольку дополнительной квалификации по ст. 285 УК РФ не требовалось¹⁸.

¹⁷ Постановление президиума Свердловского областного суда от 27 февраля 2008 г. № 44-У-72/2008. URL: <http://www.ekboblsud.ru>. Цит. по: *Лопашенко Н. А.* Посягательства на собственность. М., 2012.

¹⁸ См., например: Обобщение практики рассмотрения судами Челябинской области уголовных дел коррупционной направленности : утв. Президиумом Челябинского областного суда 21 декабря 2011 г.

*Академия Следственного комитета
Российской Федерации*

*Гончаров Д. Ю., доктор юридических
наук, профессор*

E-mail: goncharov_d@mail.ru

Тел.: 8-902-270-15-72

*Academy of the Investigative Committee
of the Russian Federation*

*Goncharov D. Yu., Doctor of Legal
Sciences, Professor*

E-mail: goncharov_d@mail.ru

Tel.: 8-902-270-15-72

291

*Российский государственный профес-
сионально-педагогический университет*

*Гончарова С. Г., кандидат юридичес-
ких наук, доцент*

E-mail: goncharov_d@mail.ru

Тел.: 8-902-270-15-72

*Russian State Professional Pedagogical
University*

*Goncharova S. G., Candidate of Legal
Sciences, Associate Professor*

E-mail: goncharov_d@mail.ru

Tel.: 8-902-270-15-72

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

В. Ю. Стельмах

Уральский юридический институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации

Поступила в редакцию 26 апреля 2016 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы состязательного построения российского уголовного процесса. Обосновывается смешанный тип современного уголовного процесса Российской Федерации; аргументируется, что в данных условиях на правилах полной состязательности могут быть построены не только судебные, но и досудебные стадии. В работе критикуются предложения об отказе от стадии предварительного расследования. При этом предлагаются состязательные механизмы, которые могут эффективно применяться на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, состязательность, смешанный уголовный процесс, предварительное расследование.

Abstract: the article deals with the controversial construction of the Russian criminal trial. The author proves the mixed type of modern Russian criminal process, and argues that only the court, but not the pre-trial stage can be built in these conditions to complete the rules of competition. The paper criticized proposals to waive the preliminary investigation stage. This proposed controversial mechanisms that can be effectively applied to the pre-trial stage of criminal proceedings.

Key words: criminal justice, competitiveness, mixed criminal procedure, preliminary investigation.

Состязательность является конституционным принципом уголовного судопроизводства. Как известно, в советский период на досудебных стадиях уголовного процесса состязательность, по сути, отсутствовала. С переходом к демократическому и правовому государству данное положение изменилось. Вместе с тем в теории уголовного процесса сформировалась и иная точка зрения – состязательность на досудебных стадиях должна быть внедрена в том же объеме, что и на судебных.

В ч. 3 ст. 123 Конституции РФ закреплено, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Таким образом, состязательность и вытекающее из нее равноправие сторон провозглашены конституционным принципом судопроизводства¹. Распространение данного принципа на все виды судопроизводства (конституционное, гражданское, административное и уголовное) подтверждено Конституционным Судом РФ².

¹ См., например: Анишина В. И., Макеева Ю. К. Конституционная модель судебной власти в современной России // Рос. юстиция. 2014. № 3. С. 45.

² По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жа-

Указанное конституционное положение стало интерпретироваться некоторыми специалистами в области уголовного процесса таким образом, что все уголовное судопроизводство, причем как на собственно судебных, так и на досудебных стадиях, должно в обязательном порядке строиться по состязательному типу³. Такая точка зрения особенно активно продвигалась в конце 1990 – начале 2000-х гг., как раз в период разработки и принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ). Одной из причин формирования указанного подхода стало то, что в науке традиционно принято отождествлять понятия «уголовный процесс» и «уголовное судопроизводство», т.е. понимать под уголовным судопроизводством процессуальную деятельность не только на судебных, но и на досудебных стадиях. Данный подход воспринимается и законодательством. Анализ ст. 1 УПК РФ и других содержащихся в нем норм не оставляет сомнений, что понятия «уголовный процесс» и «уголовное судопроизводство» употребляются в указанном нормативном акте как равнозначные.

Таким образом, положения ч. 1 ст. 15 УПК РФ, установившей, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон, стали часто истолковываться в буквальном смысле как необходимость построения на состязательных началах не только судебных, но и досудебных стадий уголовного судопроизводства (возбуждения уголовного дела и предварительного расследования). Такая позиция сформировалась не в последнюю очередь как реакция на советский стандарт уголовного процесса, который практически исключал какую-либо активность и практическую дееспособность стороны защиты на досудебных стадиях и его сохранение в условиях демократического и правового государства было немислимо. Вместе с тем ряд предлагаемых концепций отличался радикализмом, представляя собой другую крайность. Их содержание сводилось к следующим аспектам: необходимость уже на досудебном производстве разделения участников на стороны; отнесение следователя, дознавателя, прокурора к стороне обвинения; изъятие требований о полноте, всесторонности и объективности расследования данными субъектами; исключение указания на установление истины как цель доказывания по уголовному делу; наделение защитника и иных невластных участников уголовного процесса (потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого) правом собирания доказательств, вплоть до полномочий по проведению «параллельного», независимого от следователя расследования. Часть указанных положений нашла воплощение в действующем УПК РФ.

Отношение процессуалистов к перестройке досудебных стадий уголовного процесса на состязательный тип было неоднозначным. Сформировались две основные точки зрения.

любой гражданина Республики Узбекистан Б. Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 28. Ст. 3881.

³ См.: Бурмагин С. Принцип состязательности в теории и судебной практике // Рос. юстиция. 2001. № 5. С. 38.

Первая точка зрения, по сути, провозглашает самоценность состязательности, возводя ее в абсолюта⁴. Представители данного подхода полагают, что состязательность должна быть внедрена в одинаковом объеме на всех этапах уголовно-процессуальной деятельности, а все остальные конструкции должны формироваться исходя из этого.

Вторая точка зрения рассматривает состязательность как процессуальную технологию, позволяющую эффективно добиться установления истины по уголовному делу⁵. Суть данного подхода точно сформулирована А. В. Агутиным, отметившим, что «смысл разделения уголовно-процессуальных функций в уголовном судопроизводстве состоит в том, чтобы посредством уголовно-процессуальной специализации субъектов уголовного процесса повысить эффективность последнего. Основные уголовно-процессуальные функции представляют собой систему сдержек и противовесов»⁶. И. В. Тыричев в связи с этим писал: «Равенство сторон и состязательность – могучий метод познания истины, гарантия прав и законных интересов сторон. Состязательное начало определяет лицо всего уголовного процесса, весь его строй, придает приговору силу особой убедительности, повышает его правовую и социальную значимость»⁷. Л.А. Воскобитова обращает внимание на то, что в условиях ретроспективного познания, присущего уголовному судопроизводству, «взаимная критика и контркритика, используемые сторонами, дает возможность суду выявить все пробелы, неточности, противоречия в результатах познавательной деятельности сторон и принять предусмотренные законом меры к их устранению»⁸.

Спорить с этими тезисами невозможно. Их убедительность, на наш взгляд, не вызывает сомнений. При всей важности состязательности она является не самоцелью, а сильным и эффективным инструментом для установления подлинных обстоятельств совершения преступления.

При этом дискуссионным остается вопрос о необходимости внедрения состязательности на всех стадиях уголовного процесса в одинаковом объеме. Для определения места состязательности в уголовном процессе требуется уяснить, насколько необходимость ее тотального закрепления

⁴ См., например: *Ляхов Ю. А.* Конституционный принцип состязательности уголовного судопроизводства и права личности // *Рос. юстиция.* 2014. № 3. С. 57–58 ; *Софронов Г. В.* Проблемы истины в уголовном судопроизводстве : лекции. Екатеринбург, 1998. С. 14, 18.

⁵ См., например: *Мурадян Э. М.* Истина как проблема судебного права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 51 ; *Тушев А.* Роль прокурора в реализации принципа состязательности в уголовном процессе // *Рос. юстиция.* 2003. № 4. С. 34.

⁶ *Агутин А. В.* Мировоззренческие идеи в уголовно-процессуальном доказывании : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 14–15.

⁷ *Тыричев И. В.* Глава V. Принципы уголовного процесса // *Уголовно-процессуальное право : учебник / под общ. ред. П. А. Лупинской.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 1997. С. 126.

⁸ *Воскобитова Л. А.* Состязательность и равноправие сторон как процессуальная основа познавательной деятельности в судебном разбирательстве // *Lex Russica.* 2005. Т. LXIV, № 4. С. 744.

вытекает из нормативных актов наивысшей юридической силы (Конституции РФ и федеральных конституционных законов), а также правовых позиций Конституционного Суда РФ.

В ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено, что судебная власть осуществляется только судами посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Очевидно, что указанный законодательный акт конституционного уровня, говоря об уголовном судопроизводстве, имеет в виду только его судебные стадии, поскольку деятельность на досудебных стадиях уголовного процесса им не регламентируется.

В ч. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» зафиксировано, что рассмотрение дел в судах общей юрисдикции осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Данное требование в полной мере относится именно к деятельности суда, следовательно, в сфере уголовного судопроизводства оно применяется в судебных стадиях.

Конституционный Суд РФ указал, что принципы состязательности и равноправия сторон распространяются на все стадии уголовного судопроизводства, в том числе и на досудебные, однако при этом отметил, что объем процессуальных прав, предоставляемых сторонам, исходя из конкретных целей и особенностей соответствующей процессуальной стадии, может различаться⁹.

Таким образом, нормативные акты конституционного уровня отнюдь не содержат императивных требований о построении досудебных стадий уголовного процесса по состязательному типу в том виде, в котором реализуется состязательность на судебных стадиях. Следовательно, утверждения о том, что обязательность полного внедрения состязательности на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования якобы зафиксирована в законе, фактически на положениях закона не основаны.

Кроме того, внедрение «полной» состязательности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства объективно невозможно по содержательным причинам. Классическая состязательность изначально предполагает наличие субъекта, призванного и правомочного принять решение по существу, а также двух противостоящих друг другу сторон, причем эти стороны, напротив, не вправе принимать по делу решения. При этом субъект принятия решения и стороны должны быть в обязательном порядке отделены друг от друга, поскольку в ином случае весь смысл состязательности исчезает. Очевидно, что такая конструкция идеально

⁹ По делу о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан А. Б. Аулова, А. Б. Дубровской, А. Я. Карпинченко, А. И. Меркулова, Р. Р. Мустафина и А. А. Стубайло : постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 8. Ст. 991.

подходит для судебных стадий уголовного процесса, когда перед судом предстает конкретное лицо, в отношении которого сформулировано обвинение, а суд призван определить виновность или невиновность данного лица в инкриминируемом деянии.

Очевидно, что к компетенции суда не могут относиться выявление виновного лица и сбор базовых доказательств его причастности к совершению преступного деяния. Активность суда в судебных стадиях предполагает не только получение уточняющих сведений, устраняющих пробелы и сомнения, но и позволяет сформироваться собственному мнению судьи об обстоятельствах дела¹⁰. Такая активность, разумеется, не тождественна поиску и фиксации основных доказательств причастности лица к преступлению.

В то же время именно подобная деятельность составляет содержание досудебных стадий уголовного процесса. Наделение сторон полностью тождественными правомочиями в указанном случае невозможно изначально, поскольку одна из них (защита) заинтересована не в правильном установлении обстоятельств совершения преступления, а в избежании или максимальном смягчении уголовной ответственности. Вместе с тем стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования в обязательном порядке предполагают принятие решения, которое, будучи для всего процесса в целом промежуточным, для данных стадий является окончательным и позволяет продолжить судопроизводство, перейдя к судебным стадиям. Принятие такого решения может быть возложено только на властных участников со стороны обвинения, поскольку, с одной стороны, они не заинтересованы в исходе дела, а с другой – именно их деятельность объективно является двигателем всего уголовного процесса.

Соответственно классическая состязательность, представляющая собой условный «треугольник» (суд, к которому обращаются равноправные стороны), в полном объеме возможна только в условиях судебного заседания при рассмотрении вопроса по существу дела и практически нереализуема на предварительных стадиях уголовного судопроизводства, где ведется деятельность по установлению лица, причастного к совершению преступления, собиранию и закреплению доказательств его виновности и формулированию на основе этих доказательств обвинения данному лицу.

Ученые, критикующие нынешний тип российского уголовного процесса за якобы имеющий место «отход от состязательности», ее реализацию только в судебных стадиях¹¹, игнорируют то обстоятельство, что уголовный процесс Российской Федерации, как практических и всех европейских государств, давно является не состязательным в чистом виде,

¹⁰ См.: Корнакова С. В. Состязательность – условие равноправия сторон в уголовном судопроизводстве // Юрид. наука и правоохранительная практика. 2009. № 1 (17). С. 93.

¹¹ См., например: Давлетов А. А. Уголовное судопроизводство : учеб. пособие. Екатеринбург, 2013. С. 34.

а смешанным. В научной литературе правильно отмечено, что и состязательный, и розыскной типы процесса имеют «врожденные» недостатки, в силу чего в настоящее время в чистом виде эти типы не встречаются ни в одном государстве мира, а смешанный тип создан для минимизации данных недостатков¹². В условиях данного типа предварительное расследование в целом выстроено по розыскному типу с отдельными элементами состязательности, а судебные стадии – по состязательному типу. Смешанный тип уголовного процесса – не его конструктивный недостаток, а проявление объективной тенденции развития состязательного процесса. Иными словами, смешанный процесс – это не «недооформившийся», а, напротив, усовершенствованный состязательный процесс.

Смешанный процесс предполагает следующие особенности предварительного расследования:

а) осуществляется специальным государственным органом в публичных интересах;

б) орган предварительного расследования принимает решения исходя из требований закона, практически без учета мнения невластных участников;

в) полномочия по собиранию доказательств и принятию решения имеются только у органа предварительного расследования;

г) существуют механизмы контроля за предварительным расследованием: прокурорский надзор и судебный контроль (дача судом разрешения на проведение наиболее важных действий и избрание наиболее строгих мер принуждения, а также рассмотрение жалоб на действия следователя);

д) невластные участники играют активную роль в доказывании, не сводящуюся только к праву заявлять ходатайства о производстве следственных действий, хотя бы и обязательных для органов расследования. Они имеют права по проведению определенных действий, результаты которых объективно вынуждают органы расследования продолжать доказывание.

Судебное разбирательство характеризуется такими чертами, как:

а) равноправие стороны обвинения и защиты, отсутствие у прокурора властных полномочий по отношению к стороне защиты;

б) отделенность суда от сторон;

в) активность суда в установлении обстоятельств дела.

Построение стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования целиком на правилах состязательности если не невозможно в принципе, то крайне нецелесообразно. В этом случае пришлось бы полностью отказаться от предварительного расследования в его современном понимании, поскольку в условиях полной состязательности на досудебных стадиях просто не должно существовать органа или долж-

¹² См.: *Александрова Л. А.* Глава 4. Основные типы моделей уголовного судопроизводства // *Уголовный процесс : учебник / под ред. В. С. Балакшина, Ю. В. Козубенко, А. Д. Прошлякова.* М., 2011. С. 88.

ностного лица, принимающего обязательные решения, хотя бы даже и промежуточного характера. Весьма интересно, что идею полной состязательности уголовного судопроизводства на всех стадиях выдвигают те процессуалисты, которые отрицательно относятся к активности суда собственно в судебных стадиях уголовного процесса. Реализация такой концепции приведет в полный тупик. С одной стороны, досудебное производство превратится в деятельность полностью равных субъектов, а в судебных стадиях суд будет жестко ограничен теми доказательствами, которые «полностью равные стороны» добыли до этого. Думается, что нет необходимости дополнительно аргументировать то обстоятельство, что сбор доказательств причастности лица к совершению преступления невозможен без наличия у соответствующего уполномоченного органа государственно-властных полномочий, которые, по сути, предлагается ликвидировать в принципе в рамках реализации указанной концепции.

Вряд ли можно согласиться и с неоднократно высказанным предложением о «переходе» российского уголовного судопроизводства от романо-германского типа к англосаксонскому как более прогрессивному, где состязательная модель реализуется в полной мере, а предварительное расследование в его «европейском» понимании отсутствует¹³. Проявлением такого подхода являются предложения о наделении стороны защиты правом «параллельного расследования», т.е. независимого от следователя собирания доказательств путем самостоятельного выполнения следственных действий (допросов, назначения экспертизы и др.¹⁴).

Во-первых, тезис о меньшей прогрессивности романо-германской системы в сравнении с англосаксонской также спорен и не подкреплён историческими аргументами. Романо-германская система берет свои истоки в римском праве – самом прогрессивном для своего времени, характеризующемся четкостью и детальной разработанностью практически всех правовых конструкций. В аналогичный период островное англосаксонское право, оторванное от европейской теории и практики, фактически представляло собой скопление хаотично возникающих прецедентов, значительно уступало континентальному по уровню юридической техники и хотя бы поэтому вряд ли может являть собой образец большего прогресса в сравнении с европейским.

Во-вторых, сомнительна практическая обоснованность такого перехода. В конце концов по всем базовым показателям противодействия преступности и Европа, и Российская Федерация не уступают англоязычным государствам. Совершенно очевидно, что имеющиеся в нашей

¹³ См., например: *Горя Н.* Принцип состязательности и функции защиты в уголовном процессе // Советская юстиция. 1990. № 7. С. 22.

¹⁴ См.: *Багатурия В.* Как вернуть состязательность в уголовный процесс // Новая адвокатская газета. 2015. 13 июля ; *Битокова М. Х.* Право собирания доказательств защитником и его осуществление в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9–10 ; *Краскова И. С.* Защитник как субъект доказывания на досудебных стадиях уголовного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7–9.

стране недостатки уголовно-процессуальных конструкций не носят какого-либо имманентного, сущностного характера, а обусловлены прежде всего особенностями затянувшегося переходного периода. Не просчитано (видимо, и не может быть просчитано), какие конкретные позитивные изменения принесет «переход» на англосаксонскую модель в уголовном судопроизводстве. Выдвигаемые предложения подобного рода спонтанны и не аргументированы.

При этом автор не может согласиться с тем, что главным соображением против внедрения состязательности на все стадии уголовного процесса выступает несоответствие такой схемы неким российским традициям или менталитету. Однако традиции под влиянием конкретных обстоятельств могут изменяться, и слепое следование им вопреки реальной обстановке и требованиям прогресса вряд ли целесообразно. Нельзя согласиться и с тем, что российский уголовный процесс «пока не дошел» до предлагаемой конструкции¹⁵, т.е. в принципе она является более прогрессивной и эффективной, а переход к ней не произошел только по причине некоей отсталости российского общества, по крайней мере, его правоприменительного корпуса.

Главным препятствием в вопросах внедрения тотальной состязательности уголовного судопроизводства выступают прагматические и рациональные соображения. По сути, предлагаемый путь ввергнет российскую правоприменительную практику в абсолютно непродуманный и необоснованный эксперимент. Гораздо правильнее сосредоточиться не на утопических по своей сущности идеях полной смены типа уголовного судопроизводства, а на совершенствовании существующих процессуальных конструкций.

К вопросу состязательности примыкает вопрос равноправия сторон. Следует согласиться с Л. А. Воскобитовой, отмечающей, что «каждая из сторон имеет в уголовном судопроизводстве не только свои процессуальные цели и интересы, но еще и решает определенные, присущие только ей, процессуальные задачи»¹⁶, которые и обуславливают объем процессуальных прав и обязанностей соответствующей стороны. Государственное обвинение, не заинтересованное в исходе уголовного дела, призвано принять все меры по выявлению лица, причастного к совершению преступления. Н. А. Колоколов справедливо отмечает, что предварительное расследование должно быть способным объективно и полно устанавливать обстоятельства совершенного преступления и собирать допустимые и достоверные доказательства. Такие требования, по мнению автора, являются стандартом, в силу которого органы предварительного расследования обязаны доказать каждый из пунктов обвинения¹⁷. На это же

¹⁵ См., например: *Федяшов А. М.* О некоторых проблемных вопросах реализации принципа состязательности в уголовном процессе // *Администратор суда.* 2013. № 4. С.18.

¹⁶ *Воскобитова Л. А.* Указ. соч. С. 751.

¹⁷ См.: *Колоколов Н. А.* Проблемы современного уголовного судопроизводства // *Уголовное судопроизводство.* 2011. № 4. С. 6.

обращают внимание и многие другие авторы. В частности, А. В. Авилов обоснованно указывает на то, что «осуществление уголовного преследования поставлено законодателем в объективные рамки производства по уголовному делу. Это означает, что «при производстве по уголовному делу подлежат доказыванию различные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения уголовного дела, ... которые могут не только свидетельствовать о причастности, но и указывать на отсутствие таковых»¹⁸. Таким образом, прекращение уголовного преследования лица, ошибочно подвергнувшегося уголовному преследованию, выступает своеобразным проявлением функции обвинения, поскольку, только избавив уголовное преследование от мнимого виновного, возможно установить виновного подлинного.

Сторона защиты преследует иные цели. Даже такой представитель этой стороны, как защитник, лично которого уголовное преследование не касается, не только не обязан, но и не вправе принимать меры, направленные на сбор доказательств виновности подзащитного. Поэтому тождество процессуальных полномочий сторон обвинения и защиты просто невозможно.

Вместе с тем очевидно, что многочисленные элементы состязательности могут и должны быть представлены и на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Однако их объем объективно имеет ограниченный характер. В частности, проявлениями состязательности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства являются: обязательное предоставление защитника всем лицам, в отношении которых фактически ведется сбор доказательств о причастности к совершению преступления; возможность обжалования всех действий следователя и дознавателя их вышестоящему руководству, а также в суде¹⁹; назначение следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан, и применение наиболее строгих мер пресечения по судебному решению; наличие у невластных участников уголовного судопроизводства права заявлять ходатайства и императивная обязанность властных участников удовлетворять те из них, которые направлены на собирание доказательств. Кроме того, важно сохранить за невластными участниками уголовного судопроизводства право на проведение определенных процессуальных действий, которые, хотя и не имеют самостоятельного доказательственного значения, но объективно требуют от властных участников процесса продолжения доказывания по делу. К числу подобных действий, прежде всего, относятся такие действия защитника, как опросы граждан и инициирование исследований, проводимых по поручению защитника

¹⁸ Авилов А. В. Субъекты обязанности доказывания в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 14.

¹⁹ См., например: Васильева Т. Ю. Особенности реализации принципа состязательности при осуществлении судебного контроля за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и дознания // Рос. следователь. 2014. № 18. С. 17.

специалистом (ч. 3 ст. 86 УПК РФ, п. 4 ч. 3 ст. 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»). Если результаты данных действий содержат информацию, объективно противоречащую версии органов предварительного расследования, последние вынуждены принять меры по устранению выявившихся противоречий. При этом от таких сведений невозможно просто «отмахнуться», как это, к сожалению, иногда имеет место в случаях немотивированного отказа в удовлетворении ходатайств защитника²⁰.

Наличие указанных элементов состязательности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства не препятствует сбору доказательств, а, напротив, повышает эффективность соответствующей деятельности, поскольку гарантирует от принятия следователем произвольных решений, обусловленных исключительно его видением сложившейся по делу ситуации и достаточности установленных сведений для принятия решения. Кроме того, данные элементы состязательности обеспечивают более высокий уровень защиты прав невластных участников уголовного судопроизводства, как подвергающихся уголовному преследованию, так и пострадавших от совершения преступления.

Именно наличие разных форм уголовно-процессуальной деятельности, выражающихся в досудебном и судебном производстве, и их сочетание позволяет добиться правильного разрешения уголовного дела, установления по нему истины. Н. В. Азаренок обоснованно отмечает, что «наличие двух самостоятельных этапов – предварительного и судебного, – с одной стороны, позволяет достоверно разобраться в происшедшем событии, а с другой – практически исключает возможность судебной ошибки, поскольку если следователь, а затем судья с участием сторон придут к одинаковому выводу, то он может быть положен в основу приговора»²¹. Н. Н. Апостолова указывает, что «основным назначением судебного следствия является ...всесторонняя проверка собранных по делу доказательств, а не проведение самостоятельного расследования с целью установления обстоятельств совершения преступления»²².

Нетрудно заметить, что подобные схемы применимы только тогда, когда в принципе существует досудебное и судебное производства. В настоящее время целесообразно заняться выработкой реалистичных, приемлемых и эффективных алгоритмов внедрения определенных элементов состязательности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Итак, российский уголовный процесс имеет смешанный характер, сочетая элементы состязательности и розыска в различном объеме на до-

²⁰ См., например: *Баев М. О., Баев О. Я.* О правовом механизме нейтрализации обвинительного уклона в досудебном уголовном преследовании // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 1. С. 214–215.

²¹ *Азаренок Н. В.* Обусловленность состязательности в уголовном процессе // Рос. юрид. журнал. 2013. № 4. С. 148.

²² *Апостолова Н. Н.* Реформа досудебного производства в России // Рос. юстиция. 2013. № 11. С. 25.

судебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства. Полностью состязательное построение досудебных стадий по состязательному типу объективно невозможно без решающего ущерба для их эффективности. Полная состязательность досудебных стадий приведет к их недееспособности и практически лишит возможности эффективно проводить судебные стадии. Вместе с тем элементы состязательности на досудебных стадиях должны быть представлены весьма широко. Подобная конструкция вполне соответствует передовым образцам современности.

*Уральский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской
Федерации*

*Стельмах В. Ю., кандидат юридических наук,
заместитель начальника кафедры уголовного процесса*

E-mail: vlstelmah@mail.ru

Тел.: 8-904-983-04-55

Ural Law Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

*Stelmach V. Yu., Candidate of Legal Sciences,
Deputy Head of the Criminal Process Department*

E-mail: vlstelmah@mail.ru

Tel.: 8-904-983-04-55

УДК 343.140.02

ПРЕДЕЛЫ ДОКАЗЫВАНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДОЗНАНИЯ В ОБЫЧНОЙ ФОРМЕ

И. А. Пелих

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

Поступила в редакцию 16 августа 2016 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию процесса установления и изменения пределов доказывания при осуществлении дознания в обычной форме, а также по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно. Автор приходит к выводу, что пределы доказывания в этой форме предварительного расследования являются менее широкими по сравнению с предварительным следствием, однако в то же время они более статичны и не подвержены существенным колебаниям на протяжении указанной стадии досудебного производства.*

Ключевые слова: *пределы доказывания, дознание, процессуальная форма, подозреваемый, обвиняемый, доказательства, данные, достаточность, обвинительный акт.*

Abstract: *the article is devoted to research of process of establishment and change of limits of proof at realization of inquiry in a usual form, and also on cases on which production of pretrial investigation is obligatory. The author comes to a conclusion that limits of proof in this form preliminary investigation are less wide in comparison with pretrial investigation, however at the same time they are more static and are not subject to essential fluctuations throughout the specified stage of prejudicial production.*

Key words: *limits of proof, inquiry, procedural form, suspect, defendant, proofs, data, sufficiency, indictment.*

Предварительное следствие и дознание имеют очень много общего, так как перед ними стоят единые задачи (методы достижения ими этих задач также весьма похожи), однако дознание как форма проведения предварительного расследования характеризуется и определенными отличительными признаками.

Первый существенный момент – это разнообразие процессуальных форм внутри института дознания. В настоящее время существуют три разновидности дознания:

- 1) дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно;
- 2) дознание в обычном порядке;
- 3) дознание в сокращенной форме.

Остановимся более подробно на исследовании особенностей установления пределов доказывания при проведении дознания в первых двух формах, поскольку пределы доказывания при проведении дознания в сокращенной форме требуют отдельного рассмотрения.

По нашему мнению, представляется продуктивным рассмотрение механизма появления на данном этапе таких участников уголовного процесса, как подозреваемый и обвиняемый. В соответствии с ч. 1 ст. 223.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ в случае, если уголовное дело возбуждено по факту совершения преступления, и в ходе дознания получены достаточные данные, дающие основание подозревать лицо в совершении преступления, дознаватель составляет письменное уведомление о подозрении в совершении преступления копию которого вручает подозреваемому и разъясняет ему права подозреваемого, о чем составляет протокол с отметкой о вручении копии уведомления.

Д. С. Ермолаева¹, А. Д. Давлетов и И. А. Ретюнских² предлагают закрепить и регламентировать в Уголовно-процессуальном кодексе РФ постановление о привлечении лица в качестве подозреваемого как самостоятельный процессуальный документ. Проанализировав процедуру составления уведомления о подозрении в совершении преступления, а также содержащиеся в нем сведения, следует согласиться с Б. Т. Безлепкиным³ и Н. В. Азаренком⁴, которые считают, что такое уведомление в целом идентично постановлению о привлечении лица в качестве обвиняемого при производстве предварительного следствия. Вместе с тем между этими двумя процессуальными актами имеются два существенных различия:

1) при уведомлении о подозрении лицо приобретает процессуальный статус подозреваемого, в то время как при вынесении постановления о привлечении в качестве обвиняемого в стадии предварительного следствия появляется фигура обвиняемого. Как известно, указанные участники уголовного судопроизводства имеют разное процессуальное положение, что не может не сказываться на характере дальнейших процессуальных действий, осуществляемых в рамках стадии предварительного расследования;

2) при составлении уведомления о подозрении дознаватель должен иметь «достаточные данные», дающие основания подозревать лицо в совершении преступления, в то время как в материалах уголовного дела при вынесении постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого должны содержаться «достаточные доказательства».

В уголовно-процессуальной науке многие авторы, в частности А. В. Петров, проводят разграничение между понятиями «достаточные

¹ См.: *Ермолаева Д. С.* Некоторые проблемы реализации прав подозреваемого // Актуальные проблемы права России и стран СНГ : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 60-летию ЮУрГУ и 10-летию специальности «Юриспруденция» в ЮУрГУ. Челябинск, 2003. Ч. 1. С. 171.

² См.: *Давлетов А. Д., Ретюнских И. А.* Подозреваемый по УПК РФ : проблема не решена // Рос. юстиция. 2006. № 1. С. 20–21.

³ См.: *Безлепкин Б. Т.* Настольная книга следователя и дознавателя. М., 2009. С. 208.

⁴ См.: *Азаренок Н. В.* Предъявление обвинения и уведомление о подозрении в уголовном процессе // Рос. следователь. 2013. № 7. С. 15.

данные» и «достаточные доказательства» в зависимости от степени достоверности информации, необходимой для принятия решения⁵. «Данные» не всегда облакаются в форму допустимых доказательств, что, однако, вовсе не означает, что содержащиеся в них сведения не позволяют обоснованно предположить причастность какого-либо лица к совершению преступления. Более того, после допроса лица в качестве подозреваемого дознаватель может спланировать дальнейшее расследование уже с учетом полученных показаний.

Таким образом, пределы доказывания при проведении дознания на этапе направления уведомления о подозрении в совершении преступления значительно уже, чем в случае предъявления обвинения на предварительном следствии, поскольку дознаватель имеет возможность обосновать свое подозрение не только доказательствами, отвечающими признакам относимости, допустимости, достоверности и достаточности, но и иными относящимися к делу данными.

Собирание и проверка следователем доказательств при производстве предварительного следствия после предъявления обвинения могут производиться на протяжении достаточно длительного промежутка времени – вплоть до составления обвинительного заключения.

Однако при производстве дознания обвиняемый «появляется» фактически тогда, когда дознаватель уже не может проводить какие-либо следственные действия, а именно после изготовления обвинительного акта, который составляется по окончании дознания. Следовательно, при производстве дознания исключается возможность получения такого доказательства, как показания обвиняемого, что, в свою очередь, лишает обвиняемого права выразить свое отношение к предъявленному ему обвинению, т.е., по мнению Л. Г. Татьяниной⁶, Л. В. Черепановой⁷, Ж. В. Эстерлейн⁸ и других ученых-процессуалистов⁹, нарушается его право на защиту.

На наш взгляд, весьма кратковременное наличие обвиняемого в качестве участника уголовного процесса при производстве дознания негативным образом влияет на процесс расследования и, соответственно, на правильное определение пределов доказывания.

⁵ См.: Петров А. В. Достаточные данные – необходимое условие для возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 2. С. 57–59.

⁶ См.: Татьяна Л. Г. Проблемы защиты прав обвиняемого по уголовным делам, расследуемым в форме дознания // Уголовное судопроизводство. 2008. № 2. С. 24.

⁷ См.: Черепанова Л. В. Окончание дознания с обвинительным актом в современном уголовном процессе России : теоретические и практические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. С. 17.

⁸ См.: Эстерлейн Ж. В. К вопросу о совершенствовании дознания // Проблемы предварительного следствия и дознания : сборник науч. трудов. М., 2004. С. 40–41.

⁹ См., например: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. О. Г. Ковалева. 2-е изд., испр. М., 2006. Т. 1. С. 814.

Действительно, обвиняемый на предварительном следствии является своего рода «эпицентром», вокруг которого осуществляются все процессуальные действия. Несмотря на то что на данном этапе следователь осуществляет уголовное преследование в отношении определенного лица, тем самым конкретизируя пределы доказывания, после предъявления обвинения, как правило, проводится некоторое количество необходимых процессуальных действий, в результате чего появляются доказательства, достоверно подтверждающие или опровергающие вину обвиняемого. Таким образом, нельзя исключать ситуации, когда доводы и факты, изложенные в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого, не найдут своего подтверждения в ходе дальнейшего предварительного расследования. В таком случае следователю необходимо будет продолжить собирать и проверять доказательства с целью установления и изобличения лица, которое в действительности совершило преступление.

Дознаватель, напротив, находится в этом смысле в более незавидном положении. В связи с тем что участие подозреваемого в производстве дознания носит кратковременный характер, ему необходимо найти более весомые доказательства, позволяющие сделать обоснованный вывод о причастности подозреваемого к совершению преступления и по завершении дознания присвоить ему статус обвиняемого. Однако приобретение подозреваемым процессуального статуса обвиняемого является всего лишь еще одним шагом для построения системы доказательств по делу. При проведении дознания момент предъявления обвинения по общему правилу отождествляется с моментом окончания предварительного расследования, что на практике лишает субъекта доказывания возможности надлежащим образом удостовериться в правильности собственных выводов.

Кроме того, в силу того что между процессуальным статусом подозреваемого и обвиняемого существуют определенные различия, обуславливающие разные стандарты формирования достаточной совокупности доказательств, подтверждающих их виновность, дознаватель нередко вынужден искусственно расширять пределы доказывания. В обязанности дознавателя входит также потребность одновременной проверки альтернативных следственных версий (в отличие от предварительного следствия, где данная задача отодвигается после предъявления обвинения на второй план).

Таким образом, учитывая вышеизложенное, а также тот факт, что дознание проводится в сокращенные (по сравнению с предварительным следствием) сроки, следует сделать вывод, что дознаватель не может при необходимости рационально и последовательно корректировать пределы доказывания. Поэтому фактически на протяжении всего расследования они остаются максимально, порой неоправданно, расширенными, что часто приводит к излишним процессуальным усилиям, а также к возникновению проблем при проверке доказательств.

На предварительном следствии так же, как и при производстве дознания, обвинительный акт утверждается руководителем дознавателя —

начальником органа дознания. Д. А. Гришин считает, что полномочия по утверждению обвинительного акта целесообразнее было бы передать начальнику подразделения дознания, поскольку начальник органа дознания должен заниматься вопросами общего управления, а не быть специалистом в рассматриваемой области¹⁰. С этим суждением в корне не согласен А. А. Дядченко¹¹, утверждающий, что как руководитель начальник органа дознания должен обладать всеми полномочиями подчиненных ему сотрудников, в том числе и полномочиями начальника подразделения дознания. И с этим сложно не согласиться.

Утвержденный обвинительный акт вместе с материалами уголовного дела направляется прокурору. Процедура принятия прокурором решения по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом (ее отдельные ученые именуют возбуждением государственного обвинения¹²), определенным образом отличается от аналогичной процедуры на предварительном следствии¹³.

При рассмотрении обвинительного акта прокурор имеет гораздо больше полномочий, чем при изучении и оценке обвинительного заключения.

Так, в случае, если при рассмотрении материалов уголовного дела, поступившего от органа дознания, прокурором будут установлены какие-либо обстоятельства, влекущие прекращение уголовного дела, он может принять соответствующее решение самостоятельно, без дополнительного направления материалов уголовного дела в орган дознания. Аналогичные полномочия при производстве предварительного следствия у прокурора отсутствуют. При наличии оснований (например, особая сложность уголовного дела) прокурор, проанализировав материалы уголовного дела, поступившие от органа дознания, может также принять решение о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия. Более того, при утверждении обвинительного акта прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое, т.е. улучшить положение обвиняемого без дополнительного направления материалов уголовного дела в орган дознания.

¹⁰ См.: *Гришин Д. А.* Правовой статус начальника подразделения дознания // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства : материалы межвуз. науч.-практ. конф. : в 2 ч. М., 2007. Ч. 1. С. 151.

¹¹ См.: *Дядченко А. А.* Проблемы законодательной регламентации процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения органа дознания // *Общество и право.* 2008. № 1. С. 18.

¹² См., например: *Зеленецкий В. С.* Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков, 1979 ; *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 45–56 ; *Маслова Д. А.* Изменение процессуальной функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. В свете новой редакции УПК РФ // *Закон и право.* 2008. № 3. С. 79–81.

¹³ См., например: *Справочник дознавателя / под общ. ред. С. И. Гирько.* М., 2006. Ч. 1. С. 15.

То есть правильное установление пределов доказывания на указанном этапе является ключевым фактором, определяющим дальнейшую судьбу уголовного дела.

Во-первых, прокурор может прекратить производство по уголовному делу при наличии соответствующих оснований. На наш взгляд, в данном случае прокурор должен выявить в материалах дела совокупность доказательств, достаточную для достоверного вывода о необходимости прекращения производства по делу. В связи с тем что процессуальный акт будет итоговым для всего уголовного процесса, соответственно, пределы доказывания должны быть максимально расширены, чтобы исключить малейшую возможность незаконного прекращения производства по делу.

Во-вторых, прокурор вправе изменить обвинение в сторону улучшения положения обвиняемого. В таком случае, поскольку отдельные квалифицирующие признаки совершенного деяния уже не требуют доказывания (что ведет к уменьшению количества доказательств, необходимого для вынесения справедливого приговора по делу), пределы доказывания значительно сужаются. Например, если предъявленное лицу обвинение в совершении убийства, квалифицированного как «совершенное из корыстных побуждений», впоследствии «смягчается» до неквалифицированного убийства, то очевидно, что мотив совершения преступления уже не требует доказывания.

В контексте установления и изменения пределов доказывания целесообразно рассмотреть еще одну разновидность дознания, по которой производство предварительного следствия обязательно.

В соответствии со ст. 157 Уголовно-процессуального кодекса РФ при обнаружении признаков преступления, подследственного следователю, дознаватель обязан возбудить уголовное дело и произвести неотложные процессуальные действия с целью закрепления материальных следов преступления до того, как они будут безвозвратно утрачены¹⁴. Проанализировав указанную норму, по нашему мнению, следует согласиться с учеными, которые считают, что более корректным названием указанной статьи было бы «Производство неотложных процессуальных действий»¹⁵.

Часть 3 указанной статьи Уголовно-процессуального кодекса РФ устанавливает, что после производства неотложных следственных действий, но не позднее десяти суток со дня возбуждения уголовного дела орган дознания направляет уголовное дело руководителю следственного органа. Какие-либо иные процессуальные действия по возбужденному им уголовному делу дознаватель может осуществлять в дальнейшем только по поручению следователя, который принял дело к своему производству (согласно ч. 4 ст. 157 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

¹⁴ См., например: *Стельмах В. Ю.* Неотложные следственные действия : процессуальные проблемы назначения и производства // Академический юрид. журнал. 2012. № 1 (55). С. 15.

¹⁵ См., например: *Смирнов А. В., Калиновский К. Б.* Комментарий к УПК РФ. Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 2009. С. 480.

При этом действия, связанные, например, с принятием основных процессуальных решений, не должны относиться к категории неотложных¹⁶.

Рассматриваемая уголовно-процессуальная форма, как представляется, призвана обеспечить надлежащее установление обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, а также возможность своевременного закрепления доказательств, их подтверждающих. Очевидно, что проведение следователем процессуальных процедур по возбуждению уголовного дела в общем порядке может повлечь утрату основных доказательств по уголовному делу, без которых установление объективной истины становится практически невозможным.

Необходимо отметить, что пределы доказывания в такой «усеченной» форме предварительного расследования (по сути, представляющей собой лишь его начальный этап) существенно сужаются.

При производстве дознания по делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия обязательно, перед дознавателем не стоит задача установления конкретного лица, совершившего преступление (хотя, конечно, он не должен пренебрегать такой возможностью), выявить все квалифицирующие элементы субъективной стороны состава преступления, определить характер и точный размер вреда, причиненного преступлением, и др. В большинстве случаев, если вид совершенного преступного деяния требует производства неотложных процессуальных действий по правилам ст. 157 Уголовно-процессуального кодекса РФ, дознаватель четко представляет, какие именно мероприятия ему необходимо произвести до передачи материалов уголовного дела следователю. Проверка доказательств, а также следственные действия, не имеющие срочного характера, на данном этапе не производятся. Соответственно пределы доказывания сводятся лишь к собиранию доказательств, которые могут быть утеряны в случае, если они не будут закреплены.

Итак, пределы доказывания при производстве дознания в большинстве случаев значительно более ограничены, чем на предварительном следствии, в силу специфики преступных деяний, подследственных дознавателю. Однако их изменение происходит намного реже, исходя из необходимости производства субъектом доказывания всего комплекса процессуальных действий, в отсутствие процессуальной фигуры обвиняемого, который появляется только после составления обвинительного акта, в то время как процессуальные действия после этого по общему правилу не осуществляются.

Прокурор обладает также достаточно широкими полномочиями в отношении поступившего от органа дознания уголовного дела с обвинительным актом. В частности, он может прекратить производство по делу (при наличии соответствующих оснований) или изменить квалификацию преступного деяния в сторону улучшения положения обвиняемого. Данные полномочия дают возможность прокурору для расширения пре-

¹⁶ См.: Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Указ. соч. С. 480.

делов доказывания по сравнению с теми уголовными делами, которые поступают к нему с обвинительным заключением.

В то же время дознание по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, протекает в рамках ограниченных пределов доказывания, так как цель указанной разновидности дознания – закрепление в неотложном порядке доказательственного материала во избежание его утраты, с целью последующей передачи его следователю.

Процесс доказывания здесь включает в себя лишь собирание и проверку обнаруженных «по горячим следам» доказательств и направлен на формирование заранее заданных вполне конкретных пределов доказывания, обеспечивающих единственное, совершенно определенное и безальтернативное решение о передаче уголовного дела следователю.

В данном случае в компетенцию дознавателя не входит установление всех элементов состава преступления, кроме того, в указанной уголовно-процессуальной форме отсутствует такой участник уголовного судопроизводства, как обвиняемый, нередко уже своим «присутствием» «стимулирующий» необходимость существенного расширения пределов доказывания.

Таким образом, пределы доказывания по делам о расследовании преступлений, по которым производство предварительного следствия обязательно, являются самыми узкими по сравнению с иными уголовно-процессуальными формами предварительного расследования.

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

*Пелих И. А., аспирант
E-mail: ilyapelikh@yandex.ru*

*Omsk State University named after
F. M. Dostoevsky*

*Pelich I. A., Post-graduate Student
E-mail: ilyapelikh@yandex.ru*

УДК 343.819.2

**ИСПРАВИТЕЛЬНЫЕ ПРИЮТЫ
ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРЕСТУПНИЦ
В РОССИИ (1873–1917 гг.)**

С. В. Ворошилова

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 2 августа 2016 г.

Аннотация: рассматриваются основные нормативно-правовые акты, регулировавшие деятельность исправительно-воспитательных приютов для несовершеннолетних женщин. Характеризуются порядок содержания, программа обучения и методы воспитания несовершеннолетних преступниц.

Ключевые слова: женщины, несовершеннолетние, преступность, приют, исправление, воспитание.

Abstract: *the article investigates the main regulatory-legal acts regulating the activities of correctional educational orphanages for juvenile women. Characterized by the order of the content, curriculum and methods of education of juvenile criminals.*

Key words: *women, juvenile, crime, orphanage, correction, education.*

Изучение исторического опыта борьбы с детской и подростковой преступностью, анализ мер, направленных на профилактику и уменьшение рецидивной преступности, приобретает особую значимость и актуальность в современной России, в условиях стабильного роста числа преступлений, совершаемых в том числе и несовершеннолетними женщинами.

Исследование причин детской преступности в дореволюционной России убедил законодателя в необходимости использования не столько карательных, сколько воспитательных мер. Попадая в тюрьму и арестные дома, несовершеннолетние, общаясь со взрослыми преступниками, перенимали их манеру поведения, что пагубно влияло на их умственное и нравственное развитие. Решению данной проблемы должны были способствовать исправительно-воспитательные приюты для несовершеннолетних, в которых содержались не только малолетние преступники, но и дети, оставшиеся без попечения взрослых.

Начало законодательного оформления идеи о создании исправительных приютов и колоний для несовершеннолетних преступников в России произошло в 1864 г. в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, в ст. 6 которого отмечалось, что в тех местах, где будут учреждены исправительные приюты, несовершеннолетние от 10 до 17 лет могли находиться в них вместо заключения в тюрьму¹. Следует отметить, что в

¹ См.: Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями // Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. СПб., 1867. Ч. 4. С. 10.

Западной Европе подобные заведения создавались уже в конце XVIII в., а идея замены для несовершеннолетних преступников тюремного заключения помещением их в воспитательно-исправительные учреждения была закреплена на законодательном уровне. О пагубном воздействии тюремного заключения на несовершеннолетних писали многие исследователи пенитенциарной науки, отмечавшие, что именно в тюрьме дети превращаются в настоящих преступников².

5 декабря 1866 г. был издан закон, в соответствии с которым к созданию приютов или «богоугодных и общепользных заведений» для нравственного исправления несовершеннолетних помимо правительства призывались земства, различные общества, духовные установления и частные лица. Обязательным требованием закона являлось создание отдельных приютов для мальчиков и девочек³.

В нарушение данного положения первое исправительное заведение для несовершеннолетних преступниц было открыто в качестве отделения в Саратовском учебно-исправительном приюте имени М. Н. Галкина-Враского в 1873 г., что нарушало также ст. 158 Устава о содержащихся под стражей⁴, сохранявшего требование об учреждении отдельных приютов для несовершеннолетних разного пола, но позволяло не отправлять малолетних преступниц в тюрьму.

Приют состоял в ведении Министерства внутренних дел. Непосредственное управление приютом осуществлялось особым правлением при Саратовском губернском попечительном о тюрьмах комитете, в который входили шесть человек: директор и директриса саратовского тюремного комитета, по одному представителю от земств и городов и два представителя от совета благотворительного союза Саратовского православного братства святого креста. В обязанности правления входило умножение капитала приюта, назначение смотрителя и учителей, наблюдение за обучением, хозяйственное обеспечение, создание мастерских, приискание работ и заказов, устройство выпускников после выхода из приюта. Согласно Закону 1866 г. воспитанников обучали чтению, письму и основным правилам арифметики, различным ремеслам, Закону Божьему⁵.

Согласно Уставу Галкинского приюта, утвержденному 8 февраля 1873 г., несовершеннолетние преступницы поступали в него по приговорам Саратовского окружного суда и мировых судов Саратовской губернии и Новоузенского уезда Самарской губернии. Срок, определенный судом, мог быть сокращен до 2/3 за усердную работу и прилежное поведение. Сироты

² См., например: *Дриль Д.* Съезды представителей русских исправительных приютов // Юрид. вестник. 1884. № 8. С. 622 ; *Кистяковский А. Ф.* Молодые преступники и учреждения для их исправления. Киев, 1878. С. 146.

³ См.: Об исправительных приютах // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 41, ч. 2. № 43949. Ст. 1, 6. СПб., 1900. С. 353.

⁴ См.: *Рябчиков А. Н.* Устав о содержащихся под стражей по продолжению 1906 г. СПб., 1909. С.151.

⁵ См.: Об исправительных приютах // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 41, ч. 2. № 43949. Ст. 8. СПб., 1900. С. 353.

и нищие в возрасте от 6 до 12 лет принимались в приют по постановлению правления приюта⁶. Первоначально приют был устроен для 15 детей, но уже в первый год существования приюта в него поступили 17 мальчиков и 5 девочек⁷. К 1 января 1895 г. в приюте содержались 85 мальчиков и 10 девочек. Большая часть находившихся в приюте несовершеннолетних были осуждены за мелкие хищения. Но были и осужденные за более тяжкие преступления. В отчете Галкинского учебно-исправительного приюта за 1894/95 г. указано, что 1 мальчик был осужден за поджог; 1 девочка – 14 лет – за убийство порученных ей двух грудных детей⁸.

Характерной особенностью исправительных учреждений для малолетних преступников в России являлось то, что они не только способствовали нравственному развитию и перевоспитанию тех, кто уже совершил преступление, но и старались уберечь детей, которые в силу отсутствия родителей или средств к существованию могли пополнить преступную среду. С этой целью создавались приюты для сирот, детей, чьи родители находились в заключении или не могли содержать своих детей по причине нищенства. Так, в Саратове в 1844 г. на благотворительные средства, пожертвованные членом Саратовского губернского Попечительного о тюрьмах комитета Образцовым, был создан приют для арестантских детей, в котором содержались дети от 4 до 12 лет⁹. А в приюте для арестантских детей, созданном Рижским женским попечительным о тюрьмах отделением в 1895 г. содержались 30 мальчиков и 21 девочка¹⁰.

Согласно отчетам, Саратовский приют отдавал предпочтение сельскохозяйственным работам, к которым привлекались все, без исключения, воспитанники. В то время как мальчиков обучали слесарному, кузнечному и сапожному ремеслу, девочки обучались шитью, вязанию и домашнему хозяйству. Успешность занятий девочек подчеркивалась в отчете приюта за 1876/77 г., в котором отмечалось, что девочки «обшивают весь приют: белье и платье для себя, белье и верхнее летнее платье для воспитанников, наконец, чулки, носки, варежки – все было сделано их руками. На них же лежала обязанность чинить на весь приют белье и верхнее платье»¹¹. Занятия девочек приносили приюту ежегодный доход в размере 100 рублей.

В 1874 г. был открыт приют в Москве (Большевский), который стал первым в России самостоятельным исправительным приютом для несовершеннолетних преступниц. В 1908 г. в приюте находились 93

⁶ См.: Устав Саратовского Галкинского учебно-исправительного приюта. § 1 // Тюремный вестник. 1894. № 3. С. 108.

⁷ См.: *Кистяковский А. Ф.* Молодые преступники и учреждения для их исправления. Киев, 1878. С. 145.

⁸ См.: Отчет о состоянии Саратовского Галкинского учебно-исправительного приюта за 1894/95 г. // Тюремный вестник. 1895. № 12. С. 623.

⁹ См.: ГАСО. Ф. 387. Оп. 1. Ед. хр. 20. С. 7.

¹⁰ См.: Патронат // Тюремный вестник. 1896. № 9. С. 506.

¹¹ Цит. по: *Кистяковский А. Ф.* Молодые преступники и учреждения для их исправления. Киев, 1878. С. 152.

воспитанницы¹². Средства, которыми могли распоряжаться приюты, складывались из сумм, отпускаемых из государственного казначейства на продовольствие и одежду несовершеннолетних преступниц; из пособия от городских и общественных управлений, благотворительных учреждений и обществ; на пожертвования деньгами или имуществом; на деньги, вырученные от работ воспитанниц; на доходы с концертов, спектаклей, лотерей и пр.; на доходы с недвижимого имущества, принадлежавшего приюту; на пожертвования благотворителей; на суммы, вырученные от кружечных сборов. Как отмечается в отчете Большевского приюта за 1893 г., одним из важнейших источников дохода приюта являются пожертвования «ненужными вещами», с целью сбора которых было построено два каменных здания, одно для склада пожертвований, а второе для сортировочной комнаты, конюшни и экипажа. Вещи, пожертвованные приюту, ремонтировались и продавались, что обеспечивало поступление столь необходимых приюту материальных средств¹³. Следует отметить, что крайне «стесненное положение материальных средств» являлось общей бедой подобных учреждений, что неоднократно подчеркивалось в ежегодных отчетах об их деятельности.

Несмотря на настоятельную потребность в подобных заведениях, исправительные приюты для несовершеннолетних женщин долгое время не открывались и только в 1891 г. Варшавским обществом земледельческих колоний был открыт приют для девочек в усадьбе Пуца. Положительный опыт Саратовского приюта, открывшего женское отделение в приюте для несовершеннолетних мужчин, к сожалению, воспринят не был, хотя заведения подобного типа существовали в таких странах, как Германия, Бельгия, Швейцария, Италия и др.

5 марта 1895 г. в Петербурге, при дамском благотворительно-тюремном комитете, был открыт приют для несовершеннолетних преступниц на основании Устава, утвержденного 13 сентября 1894 г. Согласно Уставу в приют не могли приниматься осужденные девочки, о которых не были доставлены копии судебных приговоров, а также одержимые душевными, нервными или «заразительными» болезнями. Все поступавшие в приют обязательно проходили осмотр у врача в присутствии надзирательницы¹⁴. В программу обучения, помимо Закона Божьего, чтения, письма и начал арифметики, входили общие понятия по естествознанию и «важные сведения из истории и географии России» (§ 18). Девочек обучали также рукоделию, вязанию, кройке и шитью, стирке, огородничеству, садоводству и т.п. (§ 19). В отчете за 1911 г. отмечалось,

¹² См.: Беклешов М. Русские воспитательно-исправительные заведения для несовершеннолетних // Тюремный вестник. 1910. № 1. С. 137.

¹³ См.: Исправительные заведения для несовершеннолетних и приюты для арестантских детей // Там же. 1895. № 8. С. 417.

¹⁴ См.: Устав исправительно-воспитательного приюта для девочек, при С.-Петербургском Дамском благотворительно-тюремном комитете. §14 // Там же. 1894. № 10. С. 465.

что данный приют, в котором содержались 63 воспитанницы, являлся крупнейшим в России исправительно-воспитательным заведением для несовершеннолетних женщин.

Внимания заслуживает применявшаяся в данном учреждении система исправительного воздействия на воспитанниц, которые делились по возрасту на два отделения (до 15 лет – младшее; более 15 лет – старшее), а по поведению – на три разряда: лучший, средний и худший. Распределение на разряды по поведению было введено с 1910 г. с созданием так называемой «системы марок», которая успешно действовала в Англии и Ирландии и была заимствована приютом. «Марки», согласно данной системе, выставлялись воспитанницам ежедневно за поведение и прилежание в работе. Воспитанницы, набравшие 1000 марок, достигшие возраста 16–17 лет, обучившиеся грамоте и получившие знания по отдельным профессиям, являлись кандидатами на условное или окончательное освобождение. В качестве поощрения для воспитанниц, набравших максимальное число марок, предусматривался «отпуск» на несколько часов в праздничные дни¹⁵.

Порядок содержания в приютах, программа обучения, характер дисциплинарных взысканий и поощрений и т.д. определялись уставами данных заведений, утверждаемыми Министерством юстиции.

Задача перевоспитания малолетних преступниц осуществлялась в приютах с помощью системы поощрений и дисциплинарных взысканий, которая имела две цели: 1) вызвать среди детей соревнование и развить сознание собственной пользы; 2) дисциплинировать волю строптивых и непокорных, научить малолетних подчиняться законам общества и государства¹⁶. Так, к системе взысканий согласно Уставам исправительных приютов для девочек в Петербурге и Саратове относились: выговор, публичный выговор с занесением на «черную» доску, недопущение к играм, привлечение на хозяйственные работы сверх очереди, одиночное заключение в светлой или темной комнате в свободное от занятий время на срок не более 3 дней и изоляция несовершеннолетних преступниц в особое помещение на срок не более одного месяца¹⁷.

Устав исправительного заведения для девочек в Варшаве, утвержденный 11 января 1890 г., был дополнен в 1894 г. включением в систему наказаний содержание на хлебе и воде на срок не более 3 дней (§ 19). Ходатайство комитета Варшавского общества земледельческих колоний и ремесленных приютов о включении в Устав приюта наказания розгами в количестве не более 20 ударов Министерством юстиции было отклонено

¹⁵ См.: *Баранцевич Е. М.* Патронат в жизни России (средства борьбы с преступностью). Томск, 1914. С.171.

¹⁶ См.: *Тальберг Д. Г.* Исправительные приюты и колонии в России. СПб., 1882. С. 29.

¹⁷ См.: Устав исправительно-воспитательного приюта для девочек, при С.-Петербургском Дамском благотворительно-тюремном комитете. § 21 ; Устав Саратовского Галкинского учебно-исправительного приюта. § 28, 29.

в связи с отменой в России телесных наказаний для женщин, в том числе и для ссыльных, Законом от 29 марта 1893 г.¹⁸

Для укрепления здоровья девочек и профилактики инфекционных заболеваний предусматривалось строгое соблюдение гигиенических мероприятий: еженедельное посещение бани, поддержание чистоты в комнатах, запрет пить сырую воду, ежедневные прогулки, регулярное посещение врача и др.

Согласно Закону от 20 мая 1892 г. несовершеннолетние, поступившие в приюты по судебным приговорам, содержались в них до исправления, на срок не менее одного года, но не могли оставаться в нем по достижении 18 лет¹⁹.

Значительным шагом в деле устройства исправительных приютов для малолетних стали съезды представителей этих заведений, которые начали созываться по инициативе К. В. Рукавишникова. На съездах не только заслушивались отчеты о деятельности данных учреждений, активно разрабатывались вопросы о мерах борьбы с детской преступностью, но и предлагались изменения в действующее законодательство об исправительных приютах. Так, на Седьмом съезде представителей исправительных заведений для малолетних, прошедшем в Москве в 1908 г., обсуждался новый проект закона о воспитательно-исправительных заведениях в России, который был утвержден 19 апреля 1909 г. Именно на этом съезде отмечалась существенная нехватка подобных заведений. По мнению участников съезда, в России необходимо было иметь 40 приютов для девочек на 50 человек каждый²⁰.

Существенную роль в скорейшей реабилитации выпускников приютов играла система патроната, которая осуществлялась в течение нескольких лет. Приют был обязан оказывать своим выпускникам возможное содействие в их дальнейшей жизни²¹. Так, согласно Уставу исправительно-воспитательного приюта для девочек в Петербурге выпускниц обеспечивали бельем, одеждой и деньгами, а попечительный совет приюта мог заключать с частными хозяевами или промышленными заведениями договоры о поступлении девочек внаем или на обучение на срок по достижении ими совершеннолетия (§ 22, 23). Попечительный совет приюта был обязан в течение трех лет оказывать содействие своим выпускницам, внимательно следя за их дальнейшей судьбой (§ 24).

Таким образом, к 1895 г. в России действовало всего 4 приюта для несовершеннолетних женщин. Отсутствие подобных заведений в боль-

¹⁸ См.: Устав исправительно-воспитательного приюта для девочек, при С.-Петербургском Дамском благотворительно-тюремном комитете // Тюремный вестник. 1894. № 10. С. 468.

¹⁹ См.: Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей, ст. 162 // СЗ РИ. Т. XIV. СПб., 1900. С. 122.

²⁰ См.: Труды Высочайше разрешенного Седьмого съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. М., 1909. С. 11.

²¹ См.: Свод учреждений уставов о содержащихся под стражей, ст. 163 // СЗ РИ. Т. XIV. СПб., 1900. С. 123.

шинстве городов России приводило к тому, что осужденные девочки содержались либо в тюрьмах, либо в монастырях, либо отправлялись на основании Закона от 8 февраля 1893 г. не этапным порядком в один из перечисленных приютов, находясь тем самым вдали от своей семьи, что негативно отражалось на их дальнейшей судьбе²².

Таким образом, несмотря на то, что преступность среди несовершеннолетних женщин была значительно меньшей, чем среди несовершеннолетних мужчин, и по отчетам главного тюремного управления за 1891 г. составляла 1 к 101²³, исправительных заведений подобного рода было крайне мало. Главной целью исправительных приютов для несовершеннолетних женщин являлось нравственное воспитание, получение образования, обучение домашнему хозяйству, рукоделию и определенной профессии, которая в дальнейшем помогла бы девушке обеспечить себя работой и средством к существованию.

²² См.: *Артемьев А. Л.* Исправительные приюты для несовершеннолетних женского пола // *Тюремный вестник.* 1895. № 4. С. 178.

²³ См.: *Отчет Главного тюремного управления за 1891 г.* СПб., 1893. С. 69.

Саратовская государственная юридическая академия

Ворошилова С. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры истории государства и права

E-mail: voroshilova-s-v@mail.ru

Saratov State Legal Academy

Voroshilova S. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the History of State and Law Department

E-mail: voroshilova-s-v@mail.ru

**Светлой памяти заведующего кафедрой
конституционного права России и зарубежных стран
юридического факультета**

Воронежского государственного университета

ПРОСВИРНИНА ЮРИЯ ГЕОРГИЕВИЧА,

доктора юридических наук, профессора

(20.11.1946 – 24.08.2016)



24 августа 2016 года на семидесятом году жизни после тяжелой болезни скончался Юрий Георгиевич Просвирнин – заведующий кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор. Для всех, кто знал его, смерть Юрия Георгиевича – большое горе, его уход из жизни – большая утрата для родных и близких, коллег, а также для студентов, в памяти которых он остался настоящим Учителем. В числе его учеников – несколько поколений выпускников юридического факультета Воронежского государственного университета и Всероссийского заочного

финансово-экономического института.

Юрий Георгиевич Просвирнин родился в первый послевоенный, 1946 год, в семье военнослужащего. После окончания школы и службы в Вооруженных силах поступил на юридический факультет Воронежского государственного университета. В студенческие годы принимал активное участие в работе строительных отрядов, являлся членом Совета факультета по работе с иностранными студентами, сотрудничал с Интерклубом ВГУ, деканатом по работе с иностранными студентами. Позже, в 1981 г., возглавил этот деканат.

После окончания университета с отличием Юрий Георгиевич начал свою трудовую деятельность в сентябре 1972 года на родном юридическом факультете. Работал преподавателем, доцентом, профессором, а затем и заведующим кафедрой конституционного права; его общий стаж работы по юридической специальности и стаж работы в ВГУ – 44 года.

В 1980 году под руководством профессора Виктора Степановича Основина успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовые гарантии деятельности народных депутатов». Высокую оценку диссертации и самой защите дала председатель диссертационного совета ВЮЗИ, доктор юридических наук, профессор Е. И. Козлова. Впоследствии сферой научных интересов Юрия Георгиевича стали вопросы информаци-

онного права и информатизации, в 2002 году он защитил докторскую диссертацию по теме «Теоретико-правовые проблемы информатизации в современном Российском государстве». Один из членов диссертационного совета Московского государственного социального университета, в котором проходила защита, бывший Генеральный прокурор страны Юрий Васильевич Скуратов не преминул заметить, что с этим молодым, талантливым ученым он познакомился еще в 1980-е годы на одном из научных семинаров в Минске, где они вместе обсуждали проблемы развития юридической науки.

Разносторонность научных интересов Юрия Георгиевича Просвирнина подтверждает и перечень учебных дисциплин, которые он преподавал в Воронежском государственном университете: «Конституционное право зарубежных социалистических стран», «Правовая информатика», «Конституционное право России», «Информационное право», «Правовое обеспечение информационной безопасности», «Актуальные проблемы правовой информатики», «Современные информационные технологии в юридической деятельности», «Архивное право». Еще одна грань педагогического таланта Юрия Георгиевича связана с его новаторством в части организации учебного процесса: введение компьютерного тестирования студентов при прохождении ими промежуточной аттестации позволило сделать максимально объективным процесс оценки знаний по дисциплинам, которые он преподавал.

Занимаясь актуальными проблемами общей теории права и государства, информационного права, информатизации в современном Российском государстве, правовыми основами внедрения новых информационных технологий в юридическую деятельность, а также правовыми аспектами защиты информации и информационной безопасности, Юрий Георгиевич обосновал новые теоретико-методологические направления исследования государства и права, правовой информации и информатизации, формирования и развития информационного общества, его соотношения с гражданским обществом и государством. Он разработал новые концепции и модели российского информационно-правового пространства, являющегося неотъемлемым элементом информационного общества, а также предложил новые направления информатизации государственных, муниципальных и правоохранительных органов, существенно облегчающие решение проблемных вопросов, в том числе вопросов повышения эффективности работы государственного аппарата на основе более совершенных информатизационно-коммуникационных технологий. В числе первых он отмечал значимость информационной функции государства как одного из основных направлений его деятельности, обосновал необходимость включения в анализ структуры права как информационной системы алгоритмов и программ решения управленческо-правовых задач.

Юрий Георгиевич Просвирнин – автор около 200 научных и учебно-методических работ, в числе которых более 20 монографий и учебных пособий. Среди его научных трудов можно особо отметить монографии (в том

числе подготовленные в соавторстве): «Роль инновационных аспектов в эффективном управлении субъектами рыночных отношений» (Воронеж : Научная книга, 2013), «Проблемы модернизации и инновационного развития» (Воронеж : НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2012), «Проблемы экономического роста в рыночной экономике» (Воронеж : Изд-во ИИТОУЭР, 2009), «Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования» (М. : Формула права, 2007), «Современные методы математического моделирования экономических и социальных процессов» (Воронеж : Изд-во ВГТУ, 2006). Сам он считал наиболее значимыми своими работами монографии «Гарантии депутатской деятельности» (Воронеж : Изд-во ВГУ, 1982), «Теоретико-правовые проблемы информатизации в Российской Федерации» (М. : Союз, 2002).

Существенную роль в улучшении образовательного процесса сыграли подготовленные Юрием Георгиевичем учебники и учебные пособия: «Информационное право и основы правовой информатики» (Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016), «Информационное право» (Воронеж : Изд-во ВГУ, 2003), «Информационные системы в деятельности органов внутренних дел» (Воронеж : Воронеж. ин-т МВД РФ, 2002), «Основы теории государства и права» (Воронеж : Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 2001), «Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования» (Воронеж : Изд-во ВГУ, 2000), «Информатика: основные понятия и термины: словарь» (Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996) и др.

Юрий Георгиевич Просвирнин инициировал издание научно-практического журнала «Конституционализм и государственное управление». Первый выпуск нового журнала, состоявшийся в 2015 году, был посвящен 90-летию Виктора Степановича Основина, основателя Воронежской научной школы государствоведов, и содержал публикации по наиболее актуальным проблемам науки конституционного (государственного) права. Понимая, что научное познание является продуктивным, но не единственным видом познания права, Юрий Георгиевич старался вводить в журнал новые рубрики. Так, благодаря его усилиям в журнале появился раздел, посвященный представлению конституционно-правовых и государствоведческих явлений в искусстве, в котором были опубликованы статьи о памятниках конституциям. Он активно пропагандировал журнал среди юридической общественности страны, что позволило не только повысить известность Воронежской научной школы конституционного (государственного) права, но и укрепить научные связи ВГУ с другими вузами страны, правоохранительными и судебными органами.

Юрий Георгиевич уделял большое внимание развитию студенческой науки, систематически организовывал научные студенческие конференции. Совместно с Российским государственным университетом правосудия в последние годы им проводились межвузовские студенческие конференции по актуальным проблемам информационного права и правовой информатики, вызывавшие большой интерес студентов, по итогам которых издавались сборники с наиболее интересными студенческими

работами. Стоит подчеркнуть, что Юрий Георгиевич достаточно легко устанавливал контакты с молодежью. Так, в середине 80-х годов прошлого века, во время своего отпуска, он работал в пионерском лагере ВГУ на берегу Черного моря. Коммуникабельность, легкость в общении, желание и умение поделиться своими знаниями и опытом помогали ему быстро находить общий язык с представителями разных поколений, в том числе и с детьми.

С 1998 года Юрий Георгиевич являлся директором Воронежского филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института, который впоследствии был присоединен к Воронежскому государственному университету. Он успешно сочетал административную деятельность в качестве директора с научной и учебно-методической работой. Под его руководством была отлажена система организации обучения студентов, которая учитывала современные достижения науки и требования высшей школы. В учебный процесс внедрялись новые технологии, формы и методы организации и проведения занятий, контроля знаний, обеспечивающие развитие самостоятельной подготовки учащихся, в том числе технологии индивидуального и дистанционного обучения, использовались компьютерные обучающие программы. Были открыты новые специализации, осуществлялась целевая подготовка специалистов для органов государственной и муниципальной власти Воронежской области. Юрий Георгиевич инициировал строительство нового корпуса возглавляемого им учебного заведения, который украсил архитектурный облик Воронежа.

Являясь председателем Ученого совета филиала ВЗФЭИ, председателем отборочной комиссии, активно участвовал в разработке его решений по основным направлениям учебной, методической и воспитательной работы. С его приходом в филиал на новый уровень была поднята научно-исследовательская работа. Ежегодно стали издаваться сборники научных трудов преподавателей и студентов, «Вестник Воронежского филиала ВЗФЭИ», коллективные учебные пособия и иные методические разработки. За активную научную деятельность Юрий Георгиевич, а также преподаватели и студенты филиала ВЗФЭИ неоднократно награждались дипломами, Почетными грамотами, благодарностями органов государственной власти Воронежской области, ректора ВЗФЭИ, различных общественных организаций.

Возглавив кафедру конституционного права России и зарубежных стран ВГУ, Юрий Георгиевич Просвирнин приложил немало усилий для ее успешного развития. Он был участником встречи Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина с заведующими кафедр конституционного права государственных высших учебных заведений страны, состоявшейся 7 ноября 2013 г., в канун 20-летнего юбилея Конституции Российской Федерации, в подмосковном Ново-Огареве.

В профессиональном юридическом сообществе Юрий Георгиевич Просвирнин зарекомендовал себя как авторитетный эксперт, грамотный

и добросовестный специалист. Однако его интересы не ограничивались только научной и педагогической сферой, он активно и успешно занимался общественной работой. Так, он являлся президентом Воронежского территориального института профессиональных бухгалтеров, членом Совета ректоров вузов Воронежской области, членом конкурсной и аттестационной комиссий Управления Федерального казначейства Минфина РФ по Воронежской области, членом квалификационной коллегии судей Воронежской области, был членом-корреспондентом Российской Академии естественных наук. В период перестройки избирался депутатом Воронежского городского Совета народных депутатов, активно участвовал в развитии и укреплении процессов демократизации общественно-политической жизни Воронежа. Он неоднократно награждался Почетными грамотами главы администрации Воронежской области и города Воронежа, Воронежской городской Думы, поощрялся благодарностями ректората Воронежского государственного университета.

За заслуги в области образования Просвирнину Юрию Георгиевичу на основании постановления Правительства Российской Федерации в 2005 году был вручен знак отличия «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации». За большие достижения в научной и учебно-методической деятельности Указом Президента РФ в 2007 году ему было присвоено почетное звание «Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации».

Светлая память о Юрии Георгиевиче Просвирнине, известном ученом и талантливом руководителе, ярком и неординарном человеке навсегда останется в нашей памяти.

*К о л л е к т и в
кафедры конституционного права России и зарубежных стран
и с о т р у д н и к и
юридического факультета
Воронежского государственного университета*

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям (см. сайт журнала: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется **одним файлом**, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- дата направления материала в редакцию журнала;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание оши-

бок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements (see website: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDC identifier;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- date of directing materials to the editorial board of the journal;
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16-18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 «The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up». In order

to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

**ВЕСТНИК
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

СЕРИЯ: ПРАВО. 2016. № 3 (26)

Номер подписан в печать 25.09.2016

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*
Корректоры *М. С. Исаева, М. Г. Щигрева*

Формат 70×100/16.
Уч.-изд. л. 26,1. Усл. п. л. 26,5. Тираж 500 экз. Заказ 654.

Издательский дом ВГУ
394000 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394000 Воронеж, ул. Пушкинская, 3